

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ADRIANA DE ALMEIDA RUELA

COMPETITIVIDADE DA OPOSIÇÃO PARLAMENTAR NA ASSEMBLÉIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ (1999 -2003)

CURITIBA
2010

ADRIANA DE ALMEIDA RUELA

COMPETITIVIDADE DA OPOSIÇÃO PARLAMENTAR NA ASSEMBLÉIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ (1999 -2003)

Dissertação apresentada ao curso de Pós- Graduação em Sociologia,
Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal
do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em
Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Luciana Fernandes Veiga

CURITIBA
2010

TERMO DE APROVAÇÃO

ADRIANA DE ALMEIDA RUELA

COMPETITIVIDADE PARLAMENTAR DA OPOSIÇÃO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ (1999 -2003)

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia no Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Luciana Fernandes Veiga
Departamento de Ciências Sociais, UFPR.

Prof. Dr. Emerson U. Cervi
Departamento de Ciências Sociais, UFPR.

Prof. Dr. Magna Inácio
Departamento de Ciência Política, UFMG.

Curitiba, 17 de dezembro de 2010

Aos meus pais, Moacir e Maria José pelas vidas, a mim dedicadas, de amor e carinho. Aos meus irmãos Caroline e Guilherme. Ao meu companheiro Raphael, cujo amor e paciência me parecem infinitos e à minha Isadora, que acompanhou, dentro e fora do meu ventre, parte da elaboração desse trabalho.

AGRADECIMENTOS

À professora Luciana Fernandes Veiga, pela orientação, paciência e apoio.

Aos professores Renato Monseff Perissinotto e Sérgio Soares Braga pelas importantes sugestões e críticas feitas durante a banca de qualificação que foram fundamentais para a correta adequação desse trabalho.

Ao colegiado do curso de Mestrado em Sociologia, que compreendeu meu momento de vida, e me permitiu um prazo maior para a defesa da dissertação.

À Sueli, secretária da Pós-Graduação em Sociologia, por seu profissionalismo, solicitude e carinho.

A Capes, pelo auxílio financeiro. Ser paga para estudar, em um país como o Brasil, é algo fantástico.

Ao Raphael, pelo amor, paciência, incentivo e patrocínio nesses dois anos.

À Maria José, minha mãe, pelas várias tardes que ficou cuidando da Isadora, para que eu pudesse concluir o trabalho.

Ao meu pai, pelo apoio, pelas leituras e pelo incentivo fundamental para que eu entrasse no programa de Mestrado.

À Isadora, por ser um bebê exemplar, que após o primeiro mês de vida, passou a dormir a noite inteira e assim me permitiu, descansar o necessário para concluir esse estudo.

Se, no lugar de todas as diversas potências que atrapalhavam ou atrasavam excessivamente o desenvolvimento da razão individual, os povos democráticos pusessem o poder absoluto de uma maioria, o mal apenas mudaria de caráter. Os homens não teriam encontrado o meio de viver independentes; teriam apenas descoberto, coisa difícil, uma nova fisionomia da servidão. Temos aí, eu nunca insistiria o suficiente, matéria em que devem refletir profundamente os que veem na liberdade da inteligência uma coisa santa e que não odeiam apenas o déspota, mas também o despotismo. Quanto a mim, quando sinto a mão do poder pesando em minha fronte, pouco me importa saber quem me oprime, e não me sinto mais disposto a enfiar a cabeça debaixo do jugo porque um milhão de braços o oferecem a mim.

Alexis de Tocqueville

RESUMO

A presente dissertação insere-se nos estudos referentes a comportamento parlamentar. Trata-se de analisar o comportamento político de um “segmento” que compôs a 14ª Legislatura (1999-2003) da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP): a oposição parlamentar ao então Governador do Estado, Jaime Lerner. O objetivo foi verificar se a oposição, apesar de seus poucos recursos institucionais, buscou ser competitiva na arena legislativa e quais as estratégias que se mostraram mais eficazes nesse sentido. A análise de oito estudos de caso e das normas institucionais que distribuem os poderes legislativos no parlamento estadual mostrou que a ALEP, ao se constituir como um ambiente inóspito para a atuação das minorias legislativa (que no presidencialismo de coalizão brasileiro são constituídas quase exclusivamente pelas oposições) faz com que a competitividade das oposições dependa da sua atuação em outras arenas que não a legislativa. Os dados mostraram que os partidos oposicionistas (PT, PDT e PMDB) agiram efetivamente como um bloco e que foram mais bem sucedidos quando ampliaram e externalizaram o conflito, buscando dessa forma alterar os custos de apoio ao governo. Os estudos de caso mostraram ainda que a oposição foi a principal interlocutora da sociedade civil junto à ALEP, contribuindo para tornar a Assembleia Legislativa mais *accountable* frente ao eleitorado paranaense.

Palavras-chave: Comportamento Parlamentar. Oposições. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

ABSTRACT

This work fits in with studies on legislative behavior. It is analyzing the political behavior of a "segment" that composed the 14th Legislature (1999-2003) of the Legislative Assembly of the State of Paraná (ALEP): the parliamentary opposition to the then Governor of the State, Jaime Lerner. The objective was to determine whether the opposition, despite its meager institutional resources, sought to be competitive in the legislative arena and which strategies were more effective in this regard. The analysis of eight case studies and the institutional rules that distribute legislative powers in the state parliament, showed that ALEP, by its constitution as an inhospitable environment for the performance of legislative minorities (which in the Brazilian presidential coalition is composed almost exclusively by the opposition) causes the competitiveness of the opposition depends on its performance in other arenas than the legislative. The data showed that the opposition parties (PT, PMDB and PDT) effectively acted as a block and were more successful when extended and outsourced the conflict, seeking thereby to change the cost of government support. The case studies also showed that the opposition was the main interlocutor of civil society with the ALEP, contributing to make the Legislative more accountable to the electorate ahead of Parana.

Key-works: Legislative Behavior. Oppositions. Legislative Assembly of the State of Paraná.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - PODERES DE AGENDA DO EXECUTIVO FEDERAL E EXECUTIVO ESTADUAL.....	47
QUADRO 2 - PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES LEGISLATIVAS.....	50
QUADRO 3 - ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS.....	56
QUADRO 4 - COMPARATIVO ENTRE AS NORMAS GERAIS QUE REGULAM A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES E A ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS NO PARANÁ (1999- 2003) E OUTRAS EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS.....	57
QUADRO 5 - PARTICIPAÇÃO POPULAR ALEP VIS-A-VIS CAMARA DOS DEPUTADOS.....	61
QUADRO 6 - COMPOSIÇÃO DA MESA DIRETORA FEVEREIRO/1999 – AGOSTO/1999	71
QUADRO 7 - COMPOSIÇÃO DA MESA DIRETORA SETEMBRO/1999 – JANEIRO/2001.....	71
QUADRO 8 - COMPOSIÇÃO DA MESA DIRETORA FEVEREIRO/2001 – DEZEMBRO/2002.....	71
QUADRO 9 - COMISSÕES PRESIDIDAS POR PARTIDOS PERTENCENTES À COALIZÃO 1999/2000.....	72
QUADRO 10 - COMISSÕES PRESIDIDAS POR PARTIDOS PERTENCENTES À COALIZÃO 2001/2002.....	72
QUADRO 11 - COMISSÕES PRESIDIDAS POR PARTIDOS DA OPOSIÇÃO 1999/2000.....	76
QUADRO 12 - COMISSÕES PRESIDIDAS POR PARTIDOS DA OPOSIÇÃO 2000/2001.....	76
QUADRO 13 - PREFEITURAS APÓS ELEIÇÃO 2000.....	82
QUADRO 14 - PARLAMENTARES E CARGOS OCUPADOS POR MEMBROS DA BANCADA RURALISTA (1999 -2000).....	84

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - COMPETITIVIDADE ELEITORAL.....	65
TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NA ALEP NO INÍCIO DA LEGISLATURA.....	66
TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NA ALEP NO FINAL DA LEGISLATURA.....	66
TABELA 4 - SECRETARIAS POR PARTIDO NO 1º GABINETE LERNER.....	67
TABELA 5 - COMPOSIÇÃO DAS BANCADAS PARTIDÁRIAS OPOSICIONISTAS POR ANO NA ALEP.....	75

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. MAIORIAS GOVERNATIVAS E OPOSIÇÕES SOB O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	18
2.1. GOVERNABILIDADE E SEUS DILEMAS: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	19
2.1.1. OPOSIÇÕES PARLAMENTARES SOB O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: OPOSIÇÕES NA ARENA LEGISLATIVA	25
2.2. COMPORTAMENTO PARLAMENTAR	26
2.2.1. IMPORTANDO MODELOS: EXISTE CONEXÃO ELEITORAL NO BRASIL?	27
2.3. GOVERNADORES E LEGISLATIVOS ESTADUAIS	34
2.3.1. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ (ALEP)	39
3. AMBIENTE INSTITUCIONAL	44
3.1. PODERES DE AGENDA DO EXECUTIVO ESTADUAL	45
3.2. PRERROGATIVAS LEGISLATIVAS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ	48
3.2.1. ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS	51
3.2.2. PROCEDIMENTOS INSTITUCIONAIS E RECURSOS LEGISLATIVOS À DISPOSIÇÃO DAS MINORIAS E OPOSIÇÕES PARLAMENTARES	58
3.2.3. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ALEP	60
3.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	62
4. GOVERNO E OPOSIÇÃO NA 14ª LEGISLATURA: ATUAÇÃO PARLAMENTAR E PRODUÇÃO LEGISLATIVA	64
4.1. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ	64
4.2. E A MAIORIA MANDA: COALIZÃO LERNISTA NA 14ª LEGISLATURA	65
4.2.1. “INDEPENDENTES”: O CASO COPEL E DISSIDÊNCIA NA BANCADA GOVERNISTA	69
4.2.2. CARGOS OCUPADOS PELA COALIZÃO	70
4.3. OPOSIÇÕES PARLAMENTARES NO 2º GOVERNO LERNER: BANCADA PARLAMENTAR E RECURSOS POLÍTICOS DA MINORIA LEGISLATIVA	74
4.3.1. BANCADA PARLAMENTAR E CARGOS OCUPADOS NA ESTRUTURA DA ALEP	75
4.4. PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA ALEP	77

5. OPOSIÇÃO PARLAMENTAR NO 2º GOVERNO LERNER (1999 -2003):

COMPETITIVIDADE LEGISLATIVA EM UM CONTEXTO DE CRISE.....	80
5.1. CONTEXTOS: ELEIÇÃO, POLÍTICA E ECONOMIA NO 2º GOVERNO LERNER (1999-2002).....	81
5.2. CONFLITO E PUBLICIZAÇÃO DO DEBATE: METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO.....	86
5.3. BREVE HISTÓRICO DOS CASOS	88
5.3.1. <i>ESTUDO DE CASO 1: PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO DA REDE ESTADUAL DO PARANÁ</i>	88
5.3.2. <i>ESTUDO DE CASO 2: LEI ESTADUAL DE INCENTIVO A CULTURA</i>	90
5.3.3. <i>ESTUDO DE CASO 3: ANTECIPAÇÃO DA COBRANÇA DE IMPOSTO PELA PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA)</i>	91
5.3.4. <i>ESTUDO DE CASO 4: AUMENTO SALARIAL DOS POLICIAIS MILITARES</i>	92
5.3.5. <i>ESTUDO DE CASO 5: O CASO DA COPEL</i>	93
5.3.6. <i>ESTUDO DE CASO 6: INDÚSTRIA DAS MULTAS</i>	94
5.3.7. <i>ESTUDO DE CASO 7: LEI DOS RECURSOS HÍDRICOS</i>	95
5.3.8. <i>ESTUDO DE CASO 8: PROJETO QUE INCENTIVA TITULAÇÃO E AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS</i>	97
5.4. CONSIDERAÇÕES E RESULTADOS GERAIS DA ANÁLISE: COMPETITIVIDADE DAS OPOSIÇÕES, RECURSOS PROCEDIMENTAIS E ESTRATÉGIAS POLÍTICAS.	98
5.4.1. <i>CARACTERIZAÇÃO E OBSERVAÇÕES GERAIS SOBRE OS ESTUDOS DE CASO:</i>	99
5.4.2. <i>COMPETITIVIDADE DAS OPOSIÇÕES: RECURSOS PROCEDIMENTAIS E ESTRATÉGIAS POLÍTICAS</i>	101
5.4.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	103
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS	106
ANEXOS	114
APÊNDICE	130

1. INTRODUÇÃO

Atualmente um novo campo de estudos se abre na Ciência Política Brasileira: o estudo do comportamento das oposições na arena legislativa. Embora as discussões relativas ao sistema político brasileiro tenham se proliferado nos últimos anos diluídos em seus vários temas (sistema eleitoral, governabilidade, relação entre os Poderes, comportamento parlamentar), fato é que só recentemente, e em nível nacional, as oposições têm chamado a atenção dos analistas políticos.

A forma como é tratada a questão da governabilidade, tão debatida pela literatura nacional e estrangeira sobre o país, parece ter sido a responsável pelo tratamento tardio que o comportamento das oposições na arena parlamentar vem recebendo. Enquanto os teóricos das teses da ingovernabilidade concentram suas análises nos mecanismos institucionais que dificultariam a formação de maiorias governativas estáveis, os defensores da governabilidade, ao constatarem que as regras institucionais que distribuem poderes e regulam a relação entre os Poderes tornou o Brasil altamente governável, tendo os chefes do Executivo, em nível federal, governado com amplas maiorias partidárias estáveis e disciplinadas, relegaram às oposições um papel marginal no processo decisório.

Se em nível nacional, o tratamento do comportamento das oposições na arena parlamentar é ainda incipiente, em nível subnacional os estudos ainda são praticamente inexistentes. Assim como a literatura que predomina em nível federal, esses estudos concentram-se no debate sobre as regras institucionais que definem os poderes legislativos e a relação que se estabelece entre os Poderes Executivo e Legislativo em nível local, normalmente estabelecendo comparações com a Câmara dos Deputados e/ou entre as várias Assembleias Legislativas analisadas. Nesse cenário, os poucos trabalhos que consideram as oposições, as tratam ou como marginais ao processo decisório ou primordiais, quando o foco do debate entre Executivo/Legislativo adota a forma de conflito entre coalizão/oposição. Em ambos os casos, porém, a análise do comportamento das oposições não é objeto principal de estudo.

É nesse “vácuo” que o presente trabalho se insere, ou seja, o de considerar como objeto principal o comportamento das oposições parlamentares em um ambiente bastante específico: a 14ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (1999-2003), durante o segundo mandato do então governador Jaime Lerner. A escolha desse período para a análise do comportamento das oposições está pautada em dois motivos: em primeiro lugar porque essa legislatura foi objeto de uma grande pesquisa realizada pelo Núcleo “Instituições e Democracia”, coordenada por professores do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná e em segundo lugar porque esse período foi marcado por uma grande crise fiscal do Estado, tendo o chefe do Executivo atravessado uma série de crises políticas durante seu mandato. Em outras palavras, do ponto de vista lógico, é plausível considerar que um ambiente de crise é o mais favorável para a atuação das oposições, visto estarem elas inseridas num contexto institucional e político em que o chefe do Executivo possui predominância legislativa.

Assim, no decorrer do texto será analisado o comportamento parlamentar das oposições e não o comportamento das oposições na arena parlamentar sob o prisma de sua competitividade. Tal diferenciação parece trivial, mas metodologicamente é relevante. A preferência pelo comportamento parlamentar das oposições está em sua amplitude: consideramos que no ambiente institucional específico da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), que fornece poucos mecanismos de participação das minorias no processo decisório, grande parte do sucesso das oposições em aprovar leis de sua iniciativa, obstruir ou modificar as propostas legislativas do governo está em ampliar o conflito para fora da própria ALEP, ou seja, as estratégias ampliadoras e o comportamento dos deputados oposicionistas em outros ambientes, buscando alterar as preferências em plenário, são considerados no presente trabalho.

O pressuposto assumido aqui é de que a disputa política travada durante o período entre a coalizão (maioria durante todo o período) e oposição (minorias) teve um papel relevante no tipo de relação que se estabeleceu entre o poder Executivo e Legislativo, o resultado das políticas aprovadas, e mais, na relação entre Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e sociedade civil, tornando

essa instituição política mais *accountable* frente aos eleitores, ao menos nos momentos mais decisivos da política estadual no quadriênio em questão. A hipótese é a de que os partidos oposicionistas (PT, PMDB e PDT), agiram efetivamente como bloco e foram os principais protagonistas desse campo de lutas, visto que apesar de minoritários, souberam estrategicamente tirar vantagens dos momentos de crise do Executivo com a sua bancada, e que mesmo tendo contra si uma série de entraves institucionais exerceram um peso político relevante na modificação e/ ou rejeição dos projetos de leis mais polêmicos, assim como foram responsáveis pela mobilização da sociedade civil e de grupos organizados na defesa de suas reivindicações políticas.

Nesse sentido, esse trabalho procurará responder algumas questões de fundo que precisam ser feitas para que seja possível identificar não só as principais estratégias utilizadas pelas oposições parlamentares, mas também as condições políticas e institucionais específicas que permitem a elas influenciar a elaboração de políticas públicas no Paraná: Como são distribuídos os direitos e poderes Legislativos entre os Poderes no Paraná? Quais são as regras e como são distribuídos os principais cargos (mesa diretora e comissões permanentes) da ALEP? Quais direitos legislativos são garantidos para as minorias na casa? Como funciona o processo decisório na ALEP, ou em outras palavras, quais os principais mecanismos procedimentais legislativos que permitem agilizar ou atrasar/bloquear o processo decisório e quais atores podem acioná-los? Como age, em um ambiente institucionalmente inóspito, a oposição? Quais as principais estratégias endógenas e exógenas disponíveis e utilizadas pela oposição para pressionar o Executivo e sua bancada? Por fim, essas estratégias contribuem para tornar a ALEP mais permeável aos interesses da sociedade civil?

Para responder essas questões serão utilizados quatro conjuntos de informações: as regras institucionais que normatizam a relação entre os poderes e o processo decisório na ALEP, dispostos na Constituição Estadual do Estado do Paraná e no Regimento Interno do parlamento paranaense; cargos ocupados na ALEP por partido e por posicionamento em relação ao Governador; legislação ordinária apresentada e aprovada e análise de estudos de caso. Os dados referentes a composição dos cargos e produção legislativa

estão disponíveis no site www.cis.org.br, já os estudos de caso compõem o banco de dados do Núcleo de Pesquisa “Democracia e Instituições Políticas” do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná.

A dissertação é constituída de quatro capítulos. O primeiro compõe-se de uma breve revisão do “estado da arte” dos estudos sobre governabilidade no Brasil, focando os trabalhos que tratam em nível nacional, do presidencialismo de coalizão brasileiro e comportamento parlamentar dos deputados e, em nível subnacional, das Assembleias Legislativas estaduais. É importante ressaltar que dado o caráter incipiente dos estudos sobre oposições parlamentares, tal revisão tem o objetivo principal de aproximar a discussão feita nesses textos com a proposta aqui.

Já o segundo capítulo tratará do ambiente institucional em que as oposições parlamentares agem, ou seja, a Assembleia Legislativa do Paraná. Conforme já dito acima, esse capítulo tem o objetivo de identificar as regras formais que distribuem os direitos legislativos entre o Poder Executivo e Legislativo, os principais cargos da casa, o funcionamento do processo decisório e os principais mecanismos procedimentais legislativos e atores que podem acioná-los, observando quais direitos legislativos (se houver) são garantidos para as minorias na ALEP. O objetivo principal ao final do capítulo é responder a pergunta: O ambiente institucional da ALEP incentiva a participação das minorias no processo decisório, garantindo a elas procedimentos legislativos específicos? Dito de outra forma, a estrutura institucional da casa dá voz a minoria ou ela é construída de forma a beneficiar exclusivamente a maioria, relegando a minoria um papel acessório no processo legislativo, forçando-a portanto, a utilizar estratégias de ampliação de conflito extra-parlamento para influenciar o processo decisório?

O terceiro capítulo intitulado “Coalizão e oposição na 14ª legislatura: atuação parlamentar e produção legislativa” apresenta um panorama geral do comportamento da coalizão e da oposição no parlamento estadual, focando na produção legislativa e nos cargos ocupados. O objetivo aqui é estabelecer um quadro geral da atuação parlamentar da oposição durante a legislatura, comparando-a com a atuação da bancada governista apontando as proximidades e diferenças.

O último capítulo, e mais importante, concentra-se na análise de oito estudos de caso referentes aos processos decisórios que tiveram maior visibilidade pública e maior grau de conflito no período. Seu objetivo principal é o de identificar as principais estratégias utilizadas pela oposição parlamentar para influenciar o processo decisório na ALEP durante o período. Para identificar essas variáveis, foi utilizada uma estratégia metodológica específica: embora os estudos de caso permitam uma leitura pormenorizada dos processos políticos, suas especificidades normalmente dificultam que sejam feitas comparações e generalizações a partir das informações que elas trazem. Assim, para podermos sistematizar e posteriormente identificar as condições e variáveis que explicam o comportamento das oposições no período, foi aplicado, a cada estudo de caso, um questionário qualitativo. Os dados coletados foram, posteriormente, agregados e comparados.

Por fim cabem algumas considerações metodológicas gerais sobre algumas das opções feitas no presente trabalho. Optamos por utilizar como principal conjunto de dados os estudos de caso¹ já referenciados anteriormente. Trata-se de considerar, assim como fizeram os professores do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná que coordenaram o grupo de pesquisa “Assembleia Legislativa do Paraná (1999- 20003): Comportamento Parlamentar e Processo Decisório”, que a mera utilização de dados agregados de produção legislativa não é suficiente para a análise política. Consideramos que por mais generalizante e objetiva que possa ser uma abordagem quantitativa, seu uso isolado faz perder de vista as especificidades do objeto em estudo e no caso da política, o estudo da sua dinâmica, no sentido em que não permite a visualização dos jogos de interesses que os atores estabelecem entre si.

¹ A elaboração dos estudos de caso foi realizada no âmbito do grupo de pesquisa “Assembleia Legislativa do Estado do Paraná: comportamento parlamentar e processo decisório”, coordenado pelo Prof.º Dr. Mario Fuks. À ele direcionamos nossos agradecimentos por ter enviado todo o material, tão logo ele foi solicitado.

2. MAIORIAS GOVERNATIVAS E OPOSIÇÕES SOB O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Os debates sobre o funcionamento do sistema político brasileiro adquiriram, tanto na literatura nacional quanto estrangeira sobre o Brasil, um viés institucional (PALERMO, 2000) englobando uma série de temas distintos, porém inter-relacionados: presidencialismo, sistema eleitoral, sistema partidário, relação entre os Poderes e comportamento parlamentar. Por trás desses temas, a questão feita por esses estudiosos pode ser formulada, genericamente, da seguinte maneira: o Brasil é governável?

Foram inúmeras as respostas, obtidas através de matrizes teóricas e metodológicas bastante distintas. A associação entre presidencialismo (MAINWARING, 1993) e sistema eleitoral proporcional de lista aberta (AMES, 1995) (MAINWARING, 1995, 1999, 2001), (CAREY; SHUGGART, 1995), (LAMOUNIER, 1994) ou a falta de “enraizamento dos partidos” nacionais na sociedade (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986) seriam responsáveis pela existência de um sistema político frágil e ineficiente, incapaz de criar incentivos para formação de maiorias governativas estáveis e disciplinadas além de impactar na (baixa) qualidade das políticas públicas propostas e aprovadas pelos parlamentares no país.

Entretanto, tal visão foi amplamente contestada por autores que, considerando o peso de variáveis institucionais endógenas na explicação do processo governativo, passaram a defender a tese de que o Brasil é governável, possuindo um presidencialismo que funciona em moldes parlamentares, ou seja, em que o governo tende a distribuir pastas ministeriais aos partidos políticos em troca de apoio parlamentar. Na próxima seção, serão apresentados os principais autores dessa vertente teórica. A discussão específica sobre formação de coalizões governativas sob o presidencialismo brasileiro é fundamental para os objetivos do presente estudo, pois o meio institucional que o estimula é em grande parte reproduzido nos níveis

subnacionais da federação, além de estabelecer o ambiente político em que são travados os conflitos em torno de políticas públicas no país.

2.1. GOVERNABILIDADE E SEUS DILEMAS: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Os defensores da existência de governabilidade no Brasil promoveram uma reviravolta teórica no país e foram responsáveis por uma mudança de paradigma no que diz respeito aos estudos sobre a relação Executivo/Legislativo, comportamento parlamentar e, em certo nível, sobre a condição de fragilidade institucional dos partidos políticos no Brasil. Utilizando variáveis institucionais endógenas (conjunto de normas e procedimentos que regulamentam e estruturam a relação entre os Poderes e a organização dos trabalhos), autores como Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 2001, 2002); Amorim Neto e Santos (2001); Pereira e Mueller (2000); Meneguello (1998); Santos (1999) e Diniz (1997) defendem que o país é governável, sendo o chefe do Executivo o principal ator do processo decisório. Principais expoentes dessa corrente, Limongi e Figueiredo (2001) e Santos (1997) demonstram que, ao contrário do que diz uma parte considerável da literatura, a Constituição de 1988 não reproduz a Carta de 1946, existindo diferenças gritantes entre elas, principalmente no tocante aos poderes de agenda do Presidente da República e que a Constituição de 1988, antes de repetir preceitos da Constituição de 1946, fortaleceu regras centralizadoras que estavam presentes na legislação ditatorial de 1967.

A análise recai nas prerrogativas institucionais que regulamentam o “poder de agenda” do Executivo e o processo decisório no interior do parlamento, bem como nos efeitos produzidos por tais regras no comportamento parlamentar e no desempenho governamental (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Demonstram esses autores que a organização dos trabalhos legislativos na Câmara dos Deputados segue um padrão bastante diverso daquele identificado na “*House of Representatives*”: enquanto no Parlamento

norte-americano parece haver um consenso sobre o caráter descentralizado dos trabalhos legislativos (quase todo concentrado em comissões permanentes) e identifica-se baixa capacidade legislativa do chefe do Executivo, no caso brasileiro ocorre, ao contrário, uma hipercentralização dos trabalhos legislativos no plenário², mais precisamente na figura do Colégio de Líderes, associado a uma alta concentração de poderes legislativos do Executivo³, incluindo poder de agenda⁴. O argumento dos autores é de que

(...) os poderes institucionais de agenda e o controle do presidente e líderes partidários sobre o processo legislativo afetam o resultado das políticas e o comportamento dos partidos no Legislativo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p.251)

Dessa perspectiva, o sucesso do Executivo não é resultado da distribuição de recursos clientelísticos para os parlamentares. Os autores recuperam a discussão sobre presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), mostrando que o presidencialismo, ao menos no caso brasileiro, funciona de forma muito semelhante ao parlamentarismo: há distribuição de pastas ministeriais em troca de apoio legislativo. O apoio ao Executivo e a própria organização dos trabalhos legislativos é estruturada através dos partidos políticos. Assim, para os autores, a formação de coalizões partidárias estáveis além de ser uma constante no período democrático atual, teria uma clara configuração ideológica:

(...) o quadro partidário que emerge da análise revela um padrão de coalizões partidárias que é coerente com a disposição dos partidos num *continuum* ideológico. Podemos falar tranquilamente em partidos de direita, centro e de esquerda (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 75).

² Sobre sistema de comissões na Câmara dos Deputados ver: PEREIRA E MULLER. Uma teoria de preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. Revista brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol.15, n.43, jun. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200004. Acesso em: 05/07/2009.

³ Os principais instrumentos legislativos à disposição do Executivo são: I) Iniciativa exclusiva na proposição de projetos administrativos e orçamentários, incluindo legislação sobre impostos; II) Iniciar emendas constitucionais; III) Editar medidas provisórias (considerados decretos com força de lei); IV) Solicitar urgência para projetos.

⁴ Figueiredo e Limongi (2001, p.23) definem agenda como “capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando serão”.

Nesse ponto torna-se importante evitar confusões: para esses autores o fato de serem os partidos políticos e não os parlamentares o eixo estruturador dos trabalhos legislativos, decorre da própria organização interna da Câmara “(...) o controle sobre a agenda permite a estruturação de maiorias partidárias a partir de preferências dadas, minimizando as dificuldades características da ação coletiva” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001, p. 23). Como os parlamentares individuais não possuem mecanismos para sozinhos pressionarem o Executivo, a atuação em linhas partidárias torna-se estratégica para que maximizem seus benefícios. Para seguirem a linha partidária, os parlamentares não precisam ser altruístas ou ideologicamente motivados.

Para serem levados a sério nas barganhas políticas, eles têm que articular seus pleitos e comunicá-los como membros de um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças. Em suma, precisam agir como membros de um grupo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 35).

Utilizando dados agregados de proposições legislativas e votações nominais, os autores identificam um comportamento parlamentar e um desempenho governamental com as seguintes características: a) relativa facilidade do Presidente de aprovar sua agenda governamental; b) forte preponderância legislativa do Executivo e do Presidente, caracterizando um presidencialismo hipercentralizado; c) a produção legislativa se faz basicamente fora das comissões, com recurso constante ao mecanismo de urgência controlado pelas lideranças; d) os projetos do Executivo dominam a pauta e são aprovados com maior rapidez, enquanto que os de iniciativa dos parlamentares avançam mais lentamente e são aprovados em menor número; e) produção pouco significativa dos deputados individualmente considerados; f) comportamento disciplinado das bancadas partidárias nas votações; g) partidos claramente posicionados num continuum ideológico, podendo-se identificar partidos de esquerda, centro e direita; h) coalizões partidárias consistentes do ponto de vista ideológico reunindo partidos que ocupam posições contíguas nesse espaço i) similaridade nas votações entre partidos pertencentes a um mesmo bloco ideológico.

Amorim Neto (2006), ao fazer algumas ressalvas relativas às conclusões gerais de Figueiredo e Limongi, comenta que esses autores:

(...) parecem ter respondido aos pessimistas com um excessivo otimismo empírico, com base em medidas agregadas de produção legislativa. As taxas elevadas de sucesso legislativo entre os presidentes brasileiros não constituem uma prova irrefutável de que o país esteja sempre sendo dirigido por governos de disciplinada maioria multipartidária. Essas altas taxas podem simplesmente significar que os presidentes ou bem renunciam aos seus projetos preferidos ou alocam seus projetos de lei segundo os gostos das maiorias congressuais. (AMORIM NETO, 2006, p.141).

E em contrapartida propõe uma análise sobre governabilidade que considere, para além das prerrogativas institucionais, o peso das estratégias decisórias dos presidentes e o padrão de formação dos gabinetes, examinando como os presidentes “usam as nomeações ministeriais como um meio para executar suas estratégias decisórias”. (AMORIM NETO, 2006, p.40). Resumidamente, ao analisar os países presidencialistas nas Américas, o autor conclui que:

Só os presidentes cujos partidos tenham uma percentagem considerável de cadeiras legislativas e que ideologicamente tendam para o centro, tem maior probabilidade de implementarem suas políticas através de procedimentos legislativos padrões (projetos de lei) e que, por isso, nomeiem gabinetes majoritários e selecionem judiciosamente ministros filiados a partidos”. (AMORIM NETO, 2006, p. 68).

A principal contribuição de Amorim Neto em relação a esse debate está em condicionar o uso de prerrogativas institucionais às estratégias políticas dos atores envolvidos, ou seja, de sua perspectiva a existência de amplos poderes legislativos à disposição do presidente não explica, por si só, sua preponderância no processo decisório. Seu uso é estratégico, derivado das próprias opções políticas presidenciais de formação dos gabinetes ministeriais.

Outra visão alternativa sobre desempenho de governo é desenvolvida por Jairo Nicolau (2000). Esse trabalho relaciona disciplina partidária e desempenho presidencial durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Seu objetivo é “investigar em que medida a disciplina partidária afeta o sucesso na aprovação de medidas de interesse do Executivo. Uma taxa de disciplina reduzida, por exemplo, pode transformar uma coalizão majoritária em minoritária.” (NICOLAU, 2000, p.710). Sua análise tem grande potencialidade comparativa àquelas desenvolvidas por Figueiredo e Limongi

(2001), pois além de utilizar critérios semelhantes de inclusão de votações nominais⁵, utiliza a mesma definição de disciplina partidária⁶. O autor identifica grande variação nos índices de disciplina partidária entre os partidos, sendo que os maiores índices encontram-se entre partidos de esquerda (PC do B e PT) e que, portanto, seria “razoável supor que a estrutura organizacional dos partidos tenha impacto sobre a taxa de disciplina partidária.” (NICOLAU, 2000, p. 714).

Nicolau avança nas análises sobre apoio ao Executivo, ao considerar, para além da coligação ministerial ou tamanho da bancada parlamentar governista, a importância de se investigar a extensão do apoio dos partidos na Câmara dos Deputados à agenda presidencial e para isso, cria uma medida própria, que chama de “índice de apoio ao governo”⁷. Embora tenha verificado um alto desempenho de FHC nas votações nominais, o autor mostra que a indisciplina partidária e ausências nas votações foram responsáveis por algumas derrotas e várias incertezas sobre o resultado das decisões durante o período, principalmente em relação às emendas constitucionais⁸, que exigem quórum qualificado de 308 votos. Embora tivesse formalmente o apoio de uma bancada composta por 396 (77%) parlamentares durante o governo em questão, de fato o governo obteve uma média de 318 votos favoráveis. A maioria necessária para alterar a Constituição foi conseguida, portanto, através de negociações do Executivo junto a pequenos partidos de direita. Sua conclusão aponta para importantes ressalvas na análise de Limongi e Figueiredo sobre disciplina partidária:

⁵ O universo de dados de votação nominal de Limongi e Figueiredo (2001) exclui votações em que o lado majoritário obteve mais de 90% dos votos. A ideia central é a de excluir votações consensuais, concentrando-se nas que obtiveram um mínimo necessário de conflito.

⁶ Disciplina partidária é medida pelo índice de fidelidade do parlamentar ao encaminhamento de voto do líder.

⁷ O índice é calculado pelo total de parlamentares que seguiram a indicação do líder do governo dividido pelo tamanho formal de sua bancada. Nicolau adota a bancada formal (e não a bancada real, ou seja, a presente nas votações) porque o não comparecimento é também uma estratégia política.

⁸ E isso não é pouco. Em importante trabalho Couto e Arantes (2006) mostram que a agenda legislativa do primeiro governo FHC foi basicamente uma agenda constituinte. A aprovação das emendas constitucionais foram fundamentais para a posterior consecução de seu programa governamental.

Tais dados sugerem atenção com análises (Limongi e Figueiredo, 1995) que buscam explicar a disciplina por fatores estruturais (por exemplo, o padrão decisório da Câmara dos Deputados). Assumido que existe uma variação na taxa de disciplina dos partidos, é preciso encontrar suas causas. Minha sugestão é que elas estão associadas à vida organizacional dos partidos (grau de conflito doutrinário, presença de facções pró e antigovernista, padrão de punição para os parlamentares que votam contra a indicação do líder do partido). (NICOLAU, 2000, p.724)

Estudos mais recentes têm demonstrado haver uma mudança no padrão das coalizões a partir do primeiro mandato do governo Lula (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006; SANTOS, 2006). Segundo Santos e Vilarouca (2004), nesse governo, ao contrário da coerência ideológica observada entre os partidos da coalizão nos governos anteriores do período democrático recente, o posicionamento dos partidos deixou de ter um sentido ideológico para assumir um aspecto de simples disputa centrada na dicotomia governo/oposição. Segundo esses autores, essa mudança no padrão das coalizões denota que a coalizão só é ideologicamente consistente se a composição do governo (gabinete) também o for.

A perspectiva adotada pelos teóricos da “governabilidade” via presidencialismo de coalizão, fez com que o foco recaísse quase que exclusivamente na formação e comportamento político das majorias parlamentares. Considerando, como mostram Figueiredo e Limongi (2001), que o Executivo possui uma série de prerrogativas institucionais, como o “poder de agenda” que o faz predominar no processo decisório e, portanto, força, em certo sentido, a estruturação de majorias parlamentares⁹ a seu favor, as minorias, ao menos em nível federal, coincide, quase que exclusivamente, com as oposições parlamentares ao chefe do Executivo. Assim, a atuação política das oposições, tratadas como minorias parlamentares só foi abordada tangencialmente por essa literatura. Apenas recentemente o comportamento parlamentar das oposições adquiriu um “status” de tema da Ciência Política, ao

⁹ Figueiredo e Limongi (2007) mostram que no período democrático recente as coalizões tiveram, em média, 55, 90% das cadeiras da Câmara dos Deputados. O percentual mais baixo foi registrado na 1ª coalizão de Collor (33, 94%) e a mais alta na 2ª coalizão de Fernando Henrique Cardoso (77 19%). Cada coalizão corresponde a formação de um gabinete ministerial.

ser objeto de estudo da Inácio (2007, 2009). A seção seguinte trará as contribuições dessa autora em relação ao tema.

2.1.1. OPOSIÇÕES PARLAMENTARES SOB O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: OPOSIÇÕES NA ARENA LEGISLATIVA

Magna Inácio (2009) aprofunda o debate sobre presidencialismo de coalizão ao considerar que a formação da coalizão altera não só as condições de liderança do governo, mas também a importância da oposição na definição das *agency losses*. Dessa perspectiva, a disputa intracoalizão pela agenda de governo torna-se endógena a disputa entre governo e oposição na arena legislativa, e a atuação das oposições, na medida em que procuram afetar os *walk-away values* dos partidos da coalizão, impactam o grau de liderança do chefe do executivo. Dessa perspectiva, a distribuição desproporcional de ministérios em relação à força parlamentar dos partidos (número de cadeiras) é outra variável importante na conformação das coalizões, visto impactar diretamente no grau de adesão dos partidos ao governo (AMORIM NETO, 2002), ou seja maior proporcionalidade é associada à propensão dos partidos agirem disciplinadamente, levando o governo a vitória.

Embora a autora considere fundamental o debate sobre as condições em que os partidos optem por ser oposição no presidencialismo de coalizão brasileiro, ou seja, optem pela oposição apesar dos amplos poderes constitucionais e regimentais garantidos ao chefe do Executivo que estimula a formação de maiorias governamentais, o foco recai nas estratégias procedimentais utilizadas por elas ou para introduzir sua agenda legislativa ou bloquear/modificar a agenda governamental. Nesse ambiente institucional específico, a competitividade das oposições está associada a: 1) sua força parlamentar (número de cadeiras que possui); 2) “atratividade”, ou seja, capacidade das oposições de elevarem o custo da acomodação dos interesses dos partidos da coalizão pelo governo. A estratégia da oposição depende,

portanto, do tamanho de sua bancada: se for numericamente expressiva e contar com o comportamento disciplinado de seus membros, a obstrução¹⁰ pode ser um mecanismo eficiente de adiamento das decisões, impondo ao governo a necessidade de negociar com os opositores, e sendo minoria legislativa, a utilização de procedimentos e recursos que modifiquem ou elevem os custos de apoio ao governo pode ser a estratégia mais eficiente para a oposição. Após analisar votações nominais ocorridas entre 1990 e 2004 em que o executivo manifestou preferência de voto, através da liderança de governo, Inácio (2007) conclui que:

(...) o efeito redutor do sucesso presidencial pela via da obstrução está associado, portanto, ao número de deputados que efetivamente votam como tal. Se a ausência é controlada, o efeito da obstrução muda de direção. Ou seja, o efeito dessas estratégias na redução do patamar de sucesso do Presidente depende da capacidade das lideranças de assegurar que os deputados estejam no plenário e, neste caso, assumindo os custos associados à obstrução (...). A competitividade da oposição se mostra efetiva em relação às estratégias procedimentais, indicando que a iniciativa de provocar uma votação nominal pode elevar, de forma mais efetiva, o custo de apoiar o governo. De forma inversa, o fato de ser uma votação nominal por exigência legal ou requerida pela coalizão governativa parece induzir o apoio dos deputados mesmo na presença de estratégias obstrucionistas. (INÁCIO, 2007).

2.2. COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

O comportamento parlamentar é tema subjacente e inseparável das discussões referentes à governabilidade no Brasil. De maneira sucinta, é possível observar na literatura três modelos explicativos sobre o comportamento dos deputados: I) as que derivam comportamento parlamentar da arena eleitoral (muito associadas às teorias pessimistas sobre o sistema político brasileiro); II) as que derivam comportamento parlamentar das próprias regras e procedimentos que organizam os trabalhos legislativos (associadas às

¹⁰ Procedimento regulamentado pelo regimento interno da Câmara dos Deputados que permite aos legisladores permanecerem no plenário sem que a sua presença seja computada para efeito de quórum, ou seja, registrada como ausência. (INÁCIO, 2008).

teses sobre governabilidade); III) as que consideram os valores, ideologias e organização partidária na explicação do comportamento legislativo dos deputados.

A próxima seção tratará, exclusivamente, das contribuições que procuraram identificar se, de fato, a conexão eleitoral (em sua nuance mais desenvolvida, “o modelo do segredo ineficiente”) foi a variável explicativa do comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados no período democrático atual. Conforme será mostrado, a maior parte dos trabalhos apresenta contundentes críticas à tese da conexão eleitoral, principalmente no que diz respeito à sua falta de sensibilidade analítica em tratar as especificidades institucionais do caso brasileiro.

2.2.1. IMPORTANDO MODELOS: EXISTE CONEXÃO ELEITORAL NO BRASIL?

O modelo do “segredo ineficiente”, tal qual desenvolvido por Shugart e Carey (1992) em contraposição ao “modelo do segredo eficiente” de Gary Cox (1987) além de ser a forma mais desenvolvida da chamada tese da “conexão eleitoral” (MAYHEW, 1974), foi por um longo período de tempo, o modelo mais utilizado para explicar o funcionamento do sistema político brasileiro. De acordo com Santos e Amorim (2003, p. 663), em sistemas políticos regidos pelo modelo do segredo ineficiente:

Os legisladores têm um foco paroquial de atuação parlamentar, o que significa dizer que, no período eleitoral, não oferecem aos eleitores opções claras a respeito de políticas públicas nacionais, e, além disso, a disciplina partidária é fraca. O segredo ineficiente decorre sobretudo da interação de dois fatores institucionais: um Executivo dotado de fortes poderes legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados.

E acrescentam que:

O modelo pressupõe que os partidos nacionais são dominados por líderes locais, ou caciques, que, por sua vez, controlam uma assembléia constituinte (...). Na qualidade de legisladores, eles agem como lobistas perante o Executivo federal buscando maximizar as transferências de recursos para suas clientelas e, dessa forma,

especializam-se em canalizar para seus distritos eleitorais projetos e verbas federais". (SANTOS; AMORIM, 2003, p.663)

Além de indisciplinado, o comportamento parlamentar geral teria três características principais:

(1) os congressistas apresentam projetos de lei de baixo impacto que beneficiam seus distritos eleitorais, enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional; (2) diferentemente das propostas de iniciativa do Executivo, poucos projetos dos congressistas passam na Câmara, já que os legisladores não gastam tempo tentando aprová-los; (3) os poucos projetos iniciados pelos deputados que são aprovados também têm baixo impacto e beneficiam igualmente suas regiões eleitorais" (SANTOS; AMORIM, 2003, p. 663)

A predominância do Executivo no processo decisório seria dessa perspectiva, condição para a manutenção do bom desempenho do segredo ineficiente, motivo que explicaria porque, mesmo possível legalmente, o parlamento não utilizaria suas prerrogativas institucionais para alterar as regras do jogo, e assim, modificar sua relação de subordinação ao Executivo.

Contrapondo-se a essa perspectiva analítica, Limongi e Figueiredo (2002) procuraram demonstrar que a conexão eleitoral não pode ser a variável explicativa do comportamento parlamentar no Brasil, pois:

(...) o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, e nem mesmo as institucionais, para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e apertados com os eleitores e com o Executivo. Não se pode assumir que, do ponto de vista dos retornos eleitorais buscados, congressistas tenham preferências homogêneas quanto ao tipo de política pública a ser privilegiada. Os políticos têm a seu dispor várias estratégias para obter mandatos representativos e o Congresso é constituído por políticos que perseguem objetivos diversos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.305).

Os autores mostram como a utilização da teoria distributivista norte-americana¹¹ para explicar o comportamento parlamentar no Brasil falhou ao desconsiderar as especificidades institucionais do caso brasileiro. Além das diferenças institucionais referentes à distribuição de poderes e organização

¹¹ Principais expoentes da chamada corrente distributivista norte-americana são David Mayhew (1974), Morris Fiorina (1989), Shepsle (1986) e Weingast (1987).

legislativa, o próprio sistema eleitoral não geraria os incentivos comportamentais esperados pelos seus defensores. A adoção de representação proporcional de lista aberta não seria tão desastrosa, visto que há transferência de votos entre candidatos de um mesmo partido (de acordo com os dados apresentados pelos autores a ampla maioria dos parlamentares elegeram-se graças a ela) e essa transferência minimizaria a dicotomia voto pessoal/ voto partidário. Além disso, com a transferência de votos, o candidato teria dificuldades em reconhecer seu reduto eleitoral, e, portanto as preferências de seu eleitorado, dificultando a elaboração de políticas tipo “*pork barrel*”¹². A tese de que a competição intrapartidária reforçaria a busca por voto pessoal também perderia força, visto que como há transferência de votos, seria racional pressupor que candidatos de um mesmo partido agiriam em consonância e não em confronto. Os autores também mostram que o acesso as listas eleitorais não são tão fáceis como se supõe: são fechadas pelos líderes partidários nas convenções e o acesso a elas é fruto de uma intensa disputa política no interior de cada partido. Enfim, os autores demonstram que de acordo com as regras eleitorais brasileiras, a busca pelo voto pessoal, é em certa medida, estrategicamente desfavorável.

Esses autores analisam ainda a “outra face da moeda” da conexão eleitoral, procurando identificar padrões de produção legislativa dos parlamentares em relação ao orçamento. Trata-se de responder a seguinte questão: Há relação causal entre apoio parlamentar individual ao Presidente e aprovação/execução das emendas individuais? (que é onde residiriam políticas paroquiais, clientelistas). A resposta a essa pergunta, de acordo com os dados apresentados, é não. Os autores descobrem que para ser beneficiado com a execução de emendas orçamentárias, o que conta é a bancada (se situação ou oposição) em que o parlamentar atua:

A execução das emendas individuais, porém, favorece os parlamentares filiados aos partidos que pertencem à coalizão presidencial (...) os deputados filiados às siglas que fazem parte da

¹² De acordo com Paolo Ricci (2002) “pork barrel” pode ser definido como políticas distributivistas que buscam dispensar benefícios concentrados no distrito eleitoral de cada deputado.

coalizão de apoio ao presidente são beneficiados.” (LIMONGI E FIGUEIREDO, 2002, p. 320).

Os dados apontam ainda que a maior parte das emendas apresentadas e aprovadas pela Câmara dos Deputados possuem abrangência estadual, seguidas pelas regionais e por último pelas individuais, sendo essas as primeiras a serem cortadas quando o Executivo precisa readequar seus gastos públicos. A conclusão é de que a lógica de execução das emendas segue mais um viés econômico do que político. Há também grande variação nas taxas de aprovação e execução das emendas apresentadas (essas emendas concentram-se, por constrangimentos institucionais, as do tipo investimentos) sem, entretanto haver correspondente alteração nas taxas de apoio ao Executivo. Segundo os autores esses dados derrubariam uma “falácia” teórica, pois não haveria relação causal entre execução de emendas individuais e apoio ao Executivo. Assim, aquela relação “Executivo sem maioria legislativa chantageado por parlamentares clientelistas” não teria comprovação empírica, como também não teria verificação a hipótese correlata de que parlamentares apresentariam emendas localizadas. A conclusão é de que a partir da análise das emendas aprovadas e executadas, não foi possível estabelecer a existência de uma conexão eleitoral caracterizada por produção de políticas clientelísticas e paroquialistas. Em contrapartida o que se encontrou foi:

A forte presença dos partidos políticos agrupados em dois grandes grupos, situação e oposição, em todas as suas etapas (...), ou seja, a noção de que o Congresso desfigura e retira a coerência programática do orçamento não é validada pela análise que empreendemos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 306).

Fabiano Santos (1999) também, ao relacionar sistema eleitoral e desempenho do presidencialismo brasileiro, apresentou um argumento capaz de relacionar esses fatores e fez a crítica dos modelos vigentes na literatura especializada que tratam do assunto governabilidade e sistema eleitoral. O autor critica as teses que associam presidencialismo e eleição proporcional mostrando que não há evidências empíricas que comprovem que essa combinação leve necessariamente à ingovernabilidade. Santos, assim como Figueiredo e Limongi (2002), critica os defensores do “voto pessoal”, por

considerá-lo muito baseado no sistema político e eleitoral norte americano. Também afirma que os defensores dessa argumentação não consideram as grandes diferenças que separam o caso norte-americano do brasileiro, ou seja, a existência de distritos de grande magnitude com transferência de votos na eleição (tanto intra como entre partidos, via coligações). Santos corrobora a argumentação de que não é empiricamente verificável uma associação entre voto personalizado e comportamento paroquial, isso porque como a maior parte dos parlamentares são eleitos por transferência de votos (mais de 90 % na média), os deputados simplesmente não identificariam com clareza qual seria sua base eleitoral e muito menos quais as preferências do seu eleitorado e sem essa informação, não haveria como propor políticas paroquiais. Para o autor, a base eleitoral do comportamento parlamentar brasileiro não segue a lógica de conexão eleitoral tal qual a desenvolvida pela escola norte-americana. Defende que, no caso brasileiro, a conexão eleitoral seria pautada pela delegação, por parte dos deputados, de poder legislativo ao Executivo. Essa delegação seria decorrente do fato de ser o Executivo o controlador exclusivo dos recursos da união e assim funcionar, de fato, como um intermediador dos interesses do parlamentar e sua base. Para o parlamentar, a vantagem em sinalizar sua posição (a favor ou contra) em relação ao presidente, seria o de se tornar mais “*accountable*” para seu eleitorado. A conclusão pessimista é de que o desempenho do presidencialismo no Brasil seguiria esse percalço (maligno) para o desenvolvimento democrático de suas instituições, já que o sistema de freios e contrapesos seria enfraquecido pela delegação de poderes.

Em trabalho correlato, Amorim e Santos (2003) procuram verificar se o modelo do segredo ineficiente pode explicar o comportamento parlamentar brasileiro. Analisando os projetos de lei sancionados entre 1985 e 1999 e os apresentados em 1995, os autores testam uma série de hipóteses sobre o que propõem e aprovam os parlamentares brasileiros. Descobrem que os deputados propõem e aprovam políticas de abrangência nacional, com predominância de temas ligados a políticas sociais, e que essas políticas são

de tipo distributivista ¹³, ou seja, políticas que parecem distribuir vantagens e não acarretam custos perceptíveis para outros grupos. Além disso, de acordo com suas descobertas, os partidos parecem não interferir nas taxas de aprovação de leis. Para eles, as variáveis que parecem interferir no sucesso de aprovação são relativas às capacidades individuais¹⁴ dos parlamentares.

Entretanto, de acordo com os autores, esses dados por si só, não seriam suficientes para refutar o modelo do segredo ineficiente, visto que :

[...] Em primeiro lugar, o fato de a maior parte da produção legislativa dos deputados brasileiros não ter em vista problemas locais não contradiz o modelo [de Segredo Ineficiente proposto por Shugart e Carey]. A explicação disto está nas barreiras constitucionais que impedem os deputados federais de propor leis envolvendo a transferência de recursos para regiões e clientelas restritas [...] (AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 678).

Os autores consideram ainda que a grande deficiência do MSI é que :

Oferece uma visão demasiado atomística ou não partidária do processo político. Um óbvio corolário disto é o fato de o Brasil ser, de maneira geral, governado por coalizões *ad hoc*. O modelo simplesmente não leva em consideração a possibilidade de que os presidentes e os partidos eventualmente se unam para compor maiorias de governo estáveis. (AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p.680)

Buscando responder à mesma questão, Pereira e Muller (2003) procuram associar as abordagens centradas na “conexão eleitoral” com aquelas associadas às variáveis endógenas à arena legislativa na explicação do comportamento parlamentar. O argumento principal é a de que não existe um confronto estrutural entre elas e , ao contrário, sustentam que:

É perfeitamente possível a coexistência do comportamento partidário dentro do Congresso e do comportamento pessoal na esfera eleitoral, principalmente por meio de políticas locais do tipo *pork barrel* (...) o

¹³ Termo originariamente desenvolvido por Lowi (1972) que propõe uma classificação das políticas públicas que leve em consideração o modo de resolução dos conflitos políticos. São elas: políticas distributivistas, com baixo grau de conflito político; políticas redistributivistas, orientadas para o conflito já que visam redistribuir bens e recursos; regulatórias, cujo grau de conflito depende diretamente do conteúdo da política propostas e por último, as políticas constitutivas , que determinam as regras do jogo político.

¹⁴ Essas capacidades são medidas pela ocupação de cargos na mesa diretora, liderança, comissões, cargos no Executivo assim como as relacionadas ao tempo de carreira parlamentar.

sistema político brasileiro, condensado por um sistema eleitoral que fragiliza os partidos e regras internas que fortalecem os partidos, gera o seu próprio equilíbrio. (PEREIRA; MULLER, 2003, p.764).

Esses autores compartilham com Limongi e Figueiredo a ideia central de que o padrão verificado de comportamento parlamentar, partidarizado e disciplinado, é antes estratégico do que motivado por outros fatores como ideologia ou adesão político - programática ao projeto de governo. Seguir a orientação do líder do partido seria uma forma de ter mais acesso aos bens políticos e financeiros controlados pelo Executivo. Ao relacionarem emendas orçamentárias e taxa de reeleição os autores afirmam ter encontrado indícios de conexão eleitoral na Câmara dos Deputados. Os dados apresentados apontam que a maior parte das emendas executadas são de parlamentares da base governista, o que leva os autores a concluir que o Executivo usa seus instrumentos pró-ativos punindo ou premiando o comportamento fiel dos parlamentares.

Há, por fim, trabalhos como o de Paolo Ricci (2003) que buscam na análise do conteúdo da produção legislativa evidências que atestem a existência de conexão eleitoral na determinação dos resultados políticos em um ambiente institucional específico como o da Câmara dos Deputados. Sua análise considera que:

Do ponto de vista da qualidade, é enganoso pensar que a produção legislativa do Congresso esteja relacionada com tendências meramente paroquiais. Aliás, pelos dados oferecidos, parece evidente que o Congresso age mais com o objetivo de produzir normas de impacto geral e seccional e, de forma menos expressiva, projetos distributivos de impacto amplo. (RICCI, 2003, p. 721)

O padrão difuso de produção legislativa seria o resultado da combinação entre os incentivos eleitorais,

(...)decorrentes de um sistema que combina representação proporcional em distritos com magnitude média e elevada e população numerosa. Daí estar equivocada a literatura que trata da predominância de atividade paroquial (do tipo *pork barrel*) no Congresso brasileiro. (RICCI, 2003, p.721).

E do nível centralizado da organização dos trabalhos legislativos que dificultaria uma orientação particularista do congressista que “ao investir na prática legislativa, concentra mais as suas energias no atendimento de demandas gerais, não propriamente distributivas.” (RICCI, 2003, p. 722).

Conforme visto, o principal ponto de conflito gira em torno da interpretação dada ao conteúdo da produção legislativa. De toda forma, os diversos trabalhos apresentados acima, apesar de suas diferenças, apresentam algumas constatações similares:

- a. Criticam a “importação” do modelo do voto pessoal para o Brasil, que não leva em consideração as especificidades institucionais do sistema político e eleitoral brasileiro;
- b. Priorizam o uso de variáveis endógenas ao processo decisório para explicar o comportamento parlamentar;
- c. Demonstram que as leis aprovadas pela Câmara dos Deputados são em sua ampla maioria de abrangência nacional, regional ou setorial. Emendas individuais e que beneficiam pequenas municipalidades representam uma parcela pequena da produção legislativa;
- d. Identificam comportamento partidarizado e disciplinado no parlamento nacional;
- e. Partidos condicionam o comportamento parlamentar porque resolvem questões referentes à coordenação de ação coletiva.

2.3. GOVERNADORES E LEGISLATIVOS ESTADUAIS

A agenda de debates sobre os Legislativos Estaduais foi influenciada pelos principais trabalhos sobre o tema: Andrade (1998a, 1998b), Abrúcio (1998a, 1998b, 2001) e a coletânea organizada por Santos (2001). A tese do “ultrapresidencialismo estadual” desenvolvida por Abrúcio (1998b) é uma das principais referências sobre o assunto. O autor utiliza um modelo analítico que combina algumas proposições da conexão eleitoral com variáveis endógenas

(como os amplos poderes constitucionais que dão exclusividade ao chefe do Executivo no manejo e distribuição dos recursos financeiros e cargos públicos estaduais) e defende a ideia central de que vigoraria nos estados um “ultrapresidencialismo estadual”, onde os chefes do Executivo controlariam de maneira hipercentralizada o processo de governo, através do predomínio sobre os outros poderes e toda a dinâmica da política estadual. Esse “ultrapresidencialismo” seria composto por duas características fundamentais: a) Governador seria o principal agente político e, b) haveria um enfraquecimento do Poder Público (presidencialismo sem checks and balances). Para isso, além de controlar o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas, o Governador deveria principalmente controlar politicamente o Legislativo: para isso bastaria arregimentar, através da formação estratégica das Coalizões Fisiológicas de Governo, uma sólida base situacionista que lhe garantisse maioria nas votações aproveitando-se do caráter governista dos deputados estaduais.

A fragilidade eleitoral dos partidos políticos¹⁵ corresponderia, assim como supõem os teóricos da conexão eleitoral, à sua fragilidade na arena parlamentar. Dessa forma, na construção de sua coalizão governamental, o chefe do Executivo construiria sua base de sustentação diretamente com os parlamentares, sem intermediação dos partidos. Analisando a formação de maiorias parlamentares em quinze Estados, esse autor concluiu que:

(...) a bancada situacionista não era constituída a partir de um elo programático que unisse a maioria dos partidos a favor das propostas do Executivo. Ao invés disso, o interesse individual de cada político determinava a montagem das bases parlamentares dos governos estaduais no quadriênio 1991 -1994. (ABRUCIO, 1998, p.92)

O resultado seria a formação de um ‘pacto homologatório’ entre Governadores e Deputados estaduais, através do qual os legisladores aprovariam sem maiores debates as iniciativas do Executivo em troca da distribuição de cargos e recursos públicos. O padrão de comportamento

¹⁵ Advinda do alto índice de competição eleitoral, resultando numa alta fragmentação partidária no Legislativo.

parlamentar resultante desse arranjo seria a concentração da produção de legislação relevante no Executivo, enquanto os deputados se concentrariam na produção de legislação irrelevante, abdicando de exercer sua função fiscalizadora e de intervir de maneira mais ativa no processo decisório, principalmente na proposição de políticas públicas.

No modelo do “ultrapresidencialismo estadual” não há espaço para conflito: as estratégias utilizadas pelo governador (advindas tanto de fatores institucionais quanto políticos-eleitorais) são tão eficazes que para a oposição caberiam duas opções: ou os deputados oposicionistas se renderiam a “regra do governismo” debandando - se para os partidos aliados ao Governador, ou nada mais restaria do que “denunciar a ilegitimidade do processo, usando ao máximo as horas regimentais reservadas aos partidos oposicionistas, quando muito.” (ABRÚCIO, 1998, p.90).

Tal padrão também foi detectado, em linhas gerais, em alguns dos trabalhos constantes em Andrade (1998). A tese principal é a de que a opção estratégica do Executivo, no início do seu governo, quanto à forma de relacionamento com o Legislativo determina em grande parte o grau de autonomia ou dependência do poder Legislativo face ao Executivo. Seriam duas as estratégias principais: “Coalizões Fisiológicas de Governo” ou “Negociações Pontuais”. Nas palavras de Andrade (1998):

O Governo pode propor uma coalizão situacionista estável no Legislativo em troca de distribuição de cargos aos partidos coligados (além de vantagens clientelísticas). A estratégia de governo, aqui viabilizada pela disposição governista dos parlamentares, visa à formação de uma coalizão fisiológica de governo. Nessa coalizão os parlamentares abstêm-se de utilizar sistematicamente seus poderes de veto, obstrução e controle; o governo por seu lado distribui cargos na administração e nas estatais para pessoas indicadas pelos partidos coligados (ANDRADE, 1998, p.19)

Já na Negociação pontual, o governo oferece:

Em troca a liberação de recursos orçamentários, abstenção de veto por parte do chefe do Executivo e outras vantagens. O padrão de relações entre os Poderes poderá ser clientelístico ou não: em todo caso, será de cooperação e conflito, com indeterminação dos resultados casa a caso (ANDRADE, 1998. p.19).

Na coalizão fisiológica de governo (CFG), o Legislativo tem, portanto, um papel apenas homologatório: os projetos de lei são definidos dentro do Executivo, com restritíssima participação dos deputados. Nesse modelo, o *locus* do processo decisório é o Executivo. Já na negociação pontual (NP), o Legislativo se torna o *locus* por excelência do processo decisório, fazendo com que os *lobbies* e a opinião pública ajam com mais centralidade na tentativa de provocar modificações da posição ou da forma de comportamento dos parlamentares.

O trabalho organizado por Fabiano Santos (2001) teve por objetivo exatamente testar a vigência da hipótese da “hipercentralidade” decisória do Executivo descrita por Figueiredo e Limongi, no plano federal e por Abrúcio em nível estadual. Como o autor mesmo indica, são três os objetivos substantivos dos textos contidos em seu estudo: a) verificar a variação existente na estrutura no processo decisório das Assembleias Legislativas estaduais selecionadas; b) examinar se a hipótese do “ultrapresidencialismo estadual” vale para todos os casos selecionados; c) analisar o grau em que as diversas experiências estaduais se afastam ou se aproximam da experiência nacional recente. (SANTOS, 2001, p. 17). Fazendo um balanço dos resultados das pesquisas sobre os Legislativos estaduais, afirma o autor que “o quadro que emerge das análises é o de que o fenômeno do ‘ultrapresidencialismo’ parece ser histórico e, como tal, limitado a certo período e espaço da experiência legislativa estadual brasileira” (SANTOS, 2001, p. 16).

Os estudos contidos no livro abordam os processos decisórios e as relações existentes entre os poderes durante o período de 1995 – 1998. São estudadas as Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. Como demonstram alguns dos estudos contidos no livro, ao invés de um “ultrapresidencialismo” estadual, que reservaria ao Legislativo um papel subalterno de apenas “homologar” as decisões tomadas pelo chefe do Executivo, o quadro que emerge da análise comparativa dos Legislativos estaduais é mais dinâmico e complexo, admitindo várias modalidades de relação Executivo/Legislativo e de comportamento parlamentar. Como exemplo, cabe mencionar o estudo de Fátima Anastasia (Santos, 2001, p. 23-

83), que mostra como as inovações institucionais conduzidas pelo corpo de funcionários da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Alemg) produziram um padrão de produção legislativa e de relação entre os Poderes diferentes daqueles observados em nível federal e na maior parte dos Estados:

Tais dados não autorizam afirmar uma preponderância legislativa do Poder Executivo em Minas Gerais. Se a capacidade do governador em aprovar a sua agenda pode ser explicada por variáveis externas à organização legislativa, como a distribuição das cadeiras pelos partidos decorrente das urnas e dos efeitos da Legislação eleitoral, e os recursos não-legislativos controlados pelo Executivo, pode-se supor que o expressivo poder de agenda dos deputados decorra, em grande parte, das informações à disposição dos legisladores e redistribuíram direitos parlamentares no interior na Alemg (Anastasia 2001: 67).

Ao analisar a Assembléia Legislativa do Rio Grande do sul, Grohmann (2001) mostra que a predominância do Executivo gaúcho, no período estudado, não se deu exclusivamente por sua predominância institucional, mas foi condicionada pela “institucionalidade do processo da agenda política (...) e composição político partidária da Assembleia”. (GROHMANN, 2001, p.159). O autor defende que, como a formação de maiorias por parte do chefe do Executivo é fundamental para minimizar a separação entre os Poderes e assim garantir a governabilidade:

A relação entre Executivo e Legislativo quando exposta ao problema da formação de maiorias legislativas transforma-se em relação entre Governo e Oposição. É nessa relação que se evidencia a importância dos arranjos institucionais de mediação entre Executivo-Legislativo e que revela também as dinâmicas e estruturas do processo partidário. Neste sentido, encontramos o resgate da disputa política por excelência, o campo de luta entre diferentes forças e agentes. (GROHMANN, 2001, p.122)

A conclusão geral do livro organizado por Santos é de que enquanto na ALEMG e na ALERJ¹⁶ é possível verificar uma expressiva produção legislativa, os Legislativos do Espírito Santo, São Paulo e Ceará, parecem confirmar a existência do fenômeno “ultrapresidencialista”, descrito por Abrúcio (1998).

¹⁶ Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, tem-se o *paper* apresentado por Tomio e Ricci (2009), que analisa a produção legislativa de sete estados brasileiros (RS, SC, PR, SP, MG, ES, AP) no quadriênio 1999-2003 sob a ótica da conexão eleitoral. O objetivo dos autores foi de verificar, se em nível subnacional, era possível encontrar evidências que relacionassem voto concentrado a produção legislativa paroquialista. Embora os resultados apresentados tenham sido parciais, a conclusão dos autores aponta que:

Os dados desmentem a hipótese de que, de acordo com a lógica da conexão eleitoral, os deputados estaduais estarão mais interessados em se envolver em atividades locais e confirma a visão de que, dadas as restrições institucionais da atividade parlamentar estadual, a atitude legislativa de tipo localista é minoritária” (TOMIO;RICCI, 2009, p.12/13)

Não só a produção legislativa de tipo paroquialista / localista foi minoritária (37, 86% do total), como a associação entre tipo de voto e nível de paroquialismo se mostrou contrária à direção apontada pela conexão eleitoral, ou seja, os dados mostraram que quanto mais concentrado foi o voto do parlamentar, menos ele investiu em leis desse tipo. A explicação para os autores está no fato de que “(...) as atividades paroquialistas são limitadas e circunscritas às cidades em que o deputado obtém mais votos”. (TOMIO; RICCI, 2009, p. 19).

2.3.1. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ (ALEP)

Dos trabalhos sobre a Assembleia Legislativa do Paraná, merecem destaque a coletânea organizada por Perissinotto *et al.* (2007) que agrega estudos multivariados sobre a elite política paranaense (entre eles os deputados estaduais) no período de 1995 -2002, o artigo de Emerson Cervi (2009) que relaciona produção legislativa e conexão eleitoral na ALEP na 14ª Legislatura e a dissertação de mestrado de Andressa Silvério França Terra (2006) cujo foco foi a análise da produção legislativa sob a ótica neo-institucionalista durante a 14ª legislatura (1999 – 2003), ou seja, o mesmo período abarcado no trabalho aqui apresentado.

A coletânea organizada por Perissinotto *et al.* (2007) apresenta um mapeamento exaustivo do perfil social, profissional e ideológico dos deputados estaduais paranaenses, além de uma análise sistemática do padrão de produção legislativa da 14ª Legislatura e da relação que se estabeleceu nesse período entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ao considerar que em política, quem decide tem tanta importância quanto a moldura institucional que formata as decisões (PERISSINOTTO; CODATO; FUKS; BRAGA, 2007) os artigos em questão distanciam-se da maior parte dos debates que cercam a temática do comportamento parlamentar em nível estadual e nacional, por relativizarem o uso de variáveis institucionais na explicação dos resultados políticos.

No que diz respeito ao mapeamento dos atributos dos parlamentares estaduais ¹⁷, foram considerados principalmente seu perfil (PERISSINOTTO; COSTA, 2007), trajetórias políticas (COSTA, 2007) e seus valores políticos. (PERISSINOTTO; BRAUNERT, 2007). No plano do perfil, descobriu-se que a elite parlamentar paranaense é esmagadoramente constituída por homens, brancos e católicos, numa proporção muito maior do que a verificada entre a população estadual, predominantemente vindos de extratos sociais médios e com alto nível de escolaridade. Os dados apresentados não permitiram estabelecer associação direta entre origem social dos parlamentares e orientação ideológica dos partidos (PERISSINOTTO; COSTA, 2007, p.91), tal qual formulado por alguns estudiosos, como Rodrigues (2002). Já os valores políticos desses parlamentares foram medidos a partir do grau de adesão dessa elite aos valores democráticos, procurando-se relacionar o grau de adesão ao regime ao posicionamento do parlamentar no espectro ideológico direita-centro-esquerda. (PERISSINOTTO; BRAUNERT 2007). Nesse sentido, os autores concluíram que, apesar de no geral aderirem ao regime democrático, é necessário relativizar essa informação, visto que parte dos parlamentares mostrou-se propenso a aceitar o fim do regime democrático

¹⁷ Esses dados foram gerados a partir da aplicação de surveys e entrevistas com 44 deputados estaduais que integraram a 13ª e 14ª Legislatura. . Em nota metodológica Perissinotto e Costa (2006) ressaltaram que como 3 parlamentares passaram também por outros setores da administração pública, foram excluídos da análise. Dessa maneira o universo de análise ficou restrito a 41 parlamentares.

quando confrontados com algumas situações hipotéticas apresentadas no questionário. De acordo com os autores:

Os dados nos mostraram também que, se por um lado, a adesão a esse modelo minimalista de democracia é quase consensual entre o grupo como um todo, o grau de adesão ao regime, por outro lado, varia claramente de acordo com a posição dos parlamentares no espectro ideológico esquerda/direita, isto é, quanto mais à esquerda ele se auto-posiciona, mais fortemente tende a aderir ao sistema democrático, ao menos no que diz respeito às situações determinadas pelo nosso questionário. (PERISSINOTTO; BRAUNERT, 2007 p. 211).

Em um artigo que busca indícios de conexão entre a arena eleitoral e legislativa na ALEP durante a 14^a Legislatura, Cervi (2009) busca evidências que permitam verificar, no parlamento paranaense, a existência de conexão eleitoral, através da análise de possíveis interdependências entre a atividade parlamentar¹⁸ e reeleição. (CERVI, 2009, p. 159). Seus testes foram na contramão das descobertas de TOMIO E RICCI (2009), ou seja, mostrou serem positivas as associações entre atividade parlamentar e tipo de votação recebida: parlamentares que produziram leis de utilidade pública e de abrangência municipal apresentaram maiores probabilidades de obter votação regionalizada, enquanto parlamentares que concentraram sua produção legislativa em projetos autorizatórios ou de abrangência estadual apresentaram votos mais dispersos, de tipo estadualizado. Mostrou-se também positiva a associação entre voto concentrado (regionalizado) e reeleição: dos parlamentares que disputaram a reeleição e foram bem sucedidos 56,6% obtiveram voto regionalizado, 23,4% voto misto e 20 % voto disperso, enquanto parlamentares que não foram bem sucedidos na reeleição apresentaram 15% de voto regionalizado, contra 35% de votação mista e 50% de votação estadualizada. Os testes realizados pelo autor apontam ainda que quanto maior foi o número de citações negativas no jornal de maior circulação do Estado¹⁹ menores foram as chances de reeleição..

¹⁸ O autor testa três conjuntos de variáveis explicativas: 1) posição política institucionalizada: bancada a que pertence, ideologia, partido político, ocupação de cargo na mesa, número de mandatos, posição sobre tema político; 2) visibilidade do mandato; 3) produção legislativa: tipo de projeto, abrangência geográfica, social, quantidade de projetos apresentados e aprovados.

¹⁹ Jornal Gazeta do Povo.

Por fim, temos o trabalho de Braga e França²⁰ (2007) que se concentrou na análise do comportamento parlamentar e do processo decisório na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná e que analisa de maneira sistemática a produção legislativa produzida no parlamento paranaense (1999-2003). Seguindo orientação da literatura, pelo menos de sua vertente dominante, esse trabalho concentrou-se em analisar os determinantes institucionais da produção legislativa e do comportamento parlamentar, estabelecendo um diálogo permanente com a tese do “ultrapresidencialismo estadual”. (ABRUCIO,1998). Analisando dados relativos à apresentação e aprovação de projetos de lei ordinários, os autores mostram que o papel do Legislativo estadual nesse período está longe de ser apenas homologatório tal qual se supunha. A produção legal apresentaria as seguintes características:

1) De um ponto de vista quantitativo, a imensa maioria das leis são originárias do Legislativo; 2) houve uma clara divisão de trabalho no processo legiferante entre os poderes: enquanto o executivo propõe leis de cunho administrativo e econômico-financeiro, o Legislativo concentrou-se na proposição de Leis do tipo TCR, transferindo recursos materiais ou simbólicos para uma base eleitoral potencial de natureza segmentada; 3) o Legislativo predominou na proposição de legislação relevante, embora de natureza diferente da aprovada pelo Executivo(...) Entretanto, podemos afirmar que, de um ponto de vista qualitativo, o Executivo predominou sobre o parlamento no processo de governo, pois manteve o controle e a iniciativa sobre áreas-chave do processo decisório; 4) o Legislativo apresentou uma agenda própria de normas gerais em relação ao Executivo, mas ao mesmo tempo não logrou legislar maciçamente sobre temas de natureza econômico-financeira e administrativa; 5) os partidos da base governista aprovaram proporcionalmente mais leis que os da oposição, embora todos os partidos aprovassem mais leis do tipo TCR. (BRAGA; FRANÇA, 2007, p. 276)

Embora também tenham encontrado algumas características já apontadas pela literatura que provariam a hiper dominância do Executivo frente ao Legislativo no processo decisório (ABRÚCIO,1998b; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) como:

- Alto índice de aprovação de matérias de origem do Executivo;

²⁰ O artigo apresentado é, em grande parte, uma síntese da dissertação de mestrado de França(2006).

- Projetos do executivo tramitam com maior rapidez e são de maior abrangência geográfica;
- Legislativo apresenta um elevado índice de proposições de baixa relevância e baixa abrangência;
- Projetos de lei apresentados por parlamentares da base aliada tem maior taxa de aprovação.

Os autores observam que apesar da acentuada relação de desequilíbrio entre o Poder Executivo e Legislativo durante esse período, com claro predomínio do primeiro sobre o segundo, verificou-se uma nítida divisão de trabalho legislativo entre eles, com o Parlamento estadual concentrando - se na formulação de leis relevantes de cunho social e o Executivo em legislação de tipo econômico/ administrativo. A conclusão é de que:

(...) os dados coletados não nos autorizam a inferir a vigência de um “ultrapresidencialismo estadual” no estado, tendo em vista que o Legislativo paranaense também teve uma participação significativa na discussão e elaboração de legislação relevante ao longo da legislatura, embora tal legislação seja de natureza distinta da proposta e aprovada pelo Executivo. (BRAGA; FRANÇA, 2007, p.277)

3. AMBIENTE INSTITUCIONAL

A importância das regras institucionais na relação que se estabelece entre os poderes e no próprio resultado do processo de governo foi ressaltada, sobretudo nos estudos sobre a Câmara dos Deputados, pelos trabalhos pioneiros de Limongi e Figueiredo (2001). A ideia central é de que as normas que distribuem poderes e organizam os trabalhos legislativos determinam, em grande parte, a relação que se estabelece entre os Poderes, o comportamento parlamentar e o próprio resultado político. Essa ideia assenta-se no pressuposto de que a análise das instituições é um dos pré-requisitos indispensáveis na análise política, pois estabelece o ambiente em que os conflitos se desenvolvem e as decisões políticas são tomadas. Nesse sentido, o objetivo desse capítulo é o de comparar os dispositivos institucionais (constitucionais e regimentais) que vigoraram na ALEP durante a 14^a Legislatura com os dispositivos institucionais da Câmara dos Deputados e de outras Assembleias Legislativas subnacionais, apontando suas semelhanças e diferenças, para em seguida, apresentar alguns comentários e argumentos sobre como o ambiente institucional da ALEP normatiza a relação entre os Poderes e o comportamento parlamentar. Assim, para além do mero caráter descritivo, o presente capítulo pretende responder determinadas questões-chaves: 1) Institucionalmente, o Executivo tem preponderância Legislativa sobre o Parlamento Estadual? Em outras palavras, quais “poderes de agenda” lhe são garantidos normativamente? 2) Institucionalmente, a organização dos trabalhos Legislativos na ALEP assemelha-se mais aos da Câmara Federal, com alto grau de centralização em plenário e partidarização das decisões políticas ou tem um viés mais descentralizado, incentivando um comportamento parlamentar mais individualizado? 3) Quais são os espaços e instrumentos de participação garantidas para as oposições e minorias? 4) E por fim, quais atores dispõem, institucionalmente, de maior controle sobre a organização dos trabalhos Legislativos?

3.1. PODERES DE AGENDA DO EXECUTIVO ESTADUAL

Comparando os dispositivos institucionais que vigoram na Câmara dos Deputados com as normas legais (Constituição Estadual e Regimento Interno) que organizam os trabalhos da ALEP e distribuem os direitos legislativos na casa, percebe-se que há mais semelhanças do que diferenças entre os poderes de agenda do Executivo federal e paranaense. Como “agenda”, adotamos a definição proposta por Figueiredo e Limongi “capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando serão.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 23).

Assim, continuam os autores: “Maior poder de agenda implica a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.23). Analisando os dispositivos institucionais presentes na Câmara dos Deputados, os autores identificam os principais instrumentos legislativos à disposição do Executivo em nível federal, como sendo: I) Iniciativa exclusiva na proposição de projetos administrativos e orçamentários, incluindo legislação sobre impostos; II) Iniciar emendas constitucionais; III) Editar medidas provisórias (considerados decretos com força de lei); IV) Solicitar urgência para projetos.

Portanto, para verificar quais desses mecanismos estão ou não presentes no caso Paranaense, procederemos em seguida à análise da Constituição Estadual ²¹ e do Regimento Interno ²² da Assembleia Legislativa do Estado.

A Constituição Estadual do Paraná define, em seus artigos 66, 87 e 133 as áreas onde o poder Executivo tem iniciativa exclusiva na proposição de leis. Enquanto o artigo 66 dispõe sobre as áreas em que o chefe do Executivo tem

²¹ Constituição do Estado do Paraná. Curitiba, 2000.

²² Assembléia Legislativa do Paraná. *Regimento Interno*. Resolução nº 159/90, de 28 de dezembro de 1990.

iniciativa privativa de formulação legislativa, ou seja, na legislação que incide sobre órgãos que compõem a sua própria estrutura institucional, o artigo 87 estabelece, de maneira mais ampla, as outras atribuições Legislativas exclusivas do governador, enquanto o artigo 133 dispõe sobre a iniciativa do chefe do Executivo em iniciar legislação sobre leis de cunho orçamentário, com a necessidade de apreciação e aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado.

No que diz respeito aos poderes de agenda garantidos Constitucionalmente ao Executivo Estadual em comparação ao Executivo Federal podemos ressaltar alguns poderes comuns: (i) direito de veto parcial ou total ²³ das leis elaboradas pelo legislativo paranaense; (ii) prerrogativa exclusiva de iniciar legislação sobre um grande número de matérias relevantes, como assuntos tributários, financeiros, administrativos, orçamentários (artigos 66, 87 e 133 da Constituição Estadual); (iii) direito de solicitar urgência ²⁴ para seus projetos. Já contrariamente às prerrogativas do Executivo Federal, o Executivo Estadual não tem o direito de editar medidas provisórias que produzam efeito legal a partir da data de sua publicação.

Em comparação aos poderes de agenda de outros Executivos subnacionais, como mostra Pereira (2001), o Executivo paranaense segue o mesmo padrão da maioria dos estados brasileiros. Em relação ao veto, o Executivo paranaense segue o prazo padrão de 15 dias para vetar parcialmente ou totalmente um projeto de lei, sendo a única exceção a esse padrão o Estado da Bahia, onde o prazo é de 10 dias. O quórum de rejeição ao veto deve ser formado por maioria absoluta da ALEP (dos 24 estados estudados mais o Distrito Federal, em apenas três o voto para derrubada do veto é nominal. São eles: o Acre, Rio Grande do Sul e São Paulo. Já em relação às medidas provisórias, Pereira (2001) chama atenção para o fato se

²³ Para uma discussão sobre os diferentes usos e significados políticos de vetos parciais e totais ver: Carey e Shugart (1992).

²⁴ Segundo a Constituição Estadual do Estado do Paraná (art 66): “Parágrafo 1º: O Governador do Estado pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Parágrafo 2º no caso do Parágrafo 1º, se a Assembléia Legislativa não se manifestar em até 45 dias sobre a preposição, será esta incluída na ordem do dia suspendendo-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

que somente os Executivos dos Estados do Acre, Piauí, Santa Catarina e Tocantins podem editá-la. A similaridade das Constituições Estaduais foi também observada por Tomio (2005, p. 09), ao afirmar que:

Redigidas em sincronia, com debates e concertações prévias entre os especialistas jurídicos na matéria e os atores pertencentes às organizações políticas e sociais, além de rígidas e extensas determinações previstas pela Constituição Federal, não é estranho que as regras estaduais possuam muito mais pontos em comum do que discordantes. Desta forma, questões centrais à organização político-institucional dos estados não possuem qualquer variação. A estrutura dos poderes estaduais é a mesma, assim como o tempo de mandato e o sistema eleitoral que legitima a ocupação dos cargos eletivos do executivo e legislativo. Todos os parlamentos estaduais são unicamerais e a quantidade de membros destes somente varia segundo as regras estabelecidas pela Carta de 1988. Independentemente do estado, os governos locais (municípios) possuem o mesmo tipo de organização política, grau de autonomia e autoridades eletivas. Até mesmo a organização burocrática do funcionalismo e os aparelhos públicos (polícias, ministério público, procuradorias, tribunais de contas, etc.) seguem a mesma institucionalidade. Apesar da existência de um estado federativo, mesmo detalhes jurídicos são reproduzidos igualmente em todas constituições estaduais.

Abaixo, apresentamos um quadro síntese dos poderes de agenda garantidos aos Poderes Executivos em nível federal e estadual.

QUADRO 1: Poderes de Agenda do Executivo Federal e Executivo Estadual		
Poderes de Agenda	Executivo Federal	Executivo Estadual
Medidas provisórias;	Sim	Não
Solicitação de urgência;	Sim	Sim
Iniciar emendas constitucionais;	Sim	Sim
Iniciativa exclusiva em leis administrativas e orçamentárias;	Sim	Sim
Veto parcial ou total.	Sim	Sim

Fonte: Figueiredo e Limongi (2001), Constituição Estadual do Estado do Paraná e Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

Qual então, a interpretação que podemos dar a essas informações tendo em vista as informações acima apresentadas? Embora o Executivo Estadual assemelhe-se ao Executivo Federal na maior parte dos poderes de agenda que possui, falta ao poder local seu instrumento pró-ativo mais importante, ou seja,

o recurso à medida provisória, que permite ao chefe do executivo alterar imediatamente o *status quo* anterior. Sem o recurso a medida provisória, a solicitação de pedido de urgência torna-se um recurso fundamental ao chefe do Executivo, pois “impede que minorias possam, por seu controle de *veto points*, “engavetar” as propostas presidenciais” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 25). O controle sobre o orçamento e a administração pública (principalmente em relação ao controle e distribuição dos cargos estatais) são outros recursos identificados pela literatura como instrumentos capazes de forçar a cooperação dos parlamentares. Seja porque se considera que a “caneta que nomeia é a mesma que demite” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 33) na construção de coalizões governamentais ou pela relação clientelista que se estabelece através da conjugação da necessidade do Executivo em formar maiorias parlamentares estáveis e dos deputados de se reelegerem (conexão eleitoral), considera-se no geral que:

A politização da administração pública estadual é um instrumento fundamental para aumentar o montante de recursos políticos do executivo, tornando-o mais forte na negociação com o Legislativo e com os líderes políticos locais. (ABRUCIO, 1998 , p.102)

3.2.PRERROGATIVAS LEGISLATIVAS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ

As prerrogativas legislativas e a organização dos trabalhos da ALEP estão dispostas nos artigos da Constituição Estadual (art. 52 ao art. 73) e mais detalhadamente em seu regimento interno.

As atribuições legislativas gerais da ALEP estão descritas na carta constitucional, especificamente nos artigos 53 e 54. Embora o rol de prerrogativas da ALEP seja bastante extenso, é preciso ressaltar que essas atribuições estão fortemente condicionadas pelas normas que dispõem sobre o cumprimento das diretrizes orçamentárias e pelo controle que o Executivo possui tanto na proposição dessas leis quanto em sua execução (artigos 134 e 135 da Constituição Estadual). Como o Executivo Paranaense possui

exclusividade de iniciativa de leis orçamentárias e administrativas espera-se, portanto, que assim como acontece em nível federal, haja predominância de uma agenda legislativa de cunho “econômico-administrativa” do Executivo em contraposição a uma agenda “social” do Legislativo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.62). De fato, é essa a conclusão a que chega França (2006) sobre a produção Legislativa da ALEP durante o mesmo período, quando afirma que é possível:

(...) verificar a existência de duas agendas legislativas (e, por conseguinte, decisões tomadas) nitidamente contrastantes entre os ramos Executivo e Legislativo no estado do Paraná. Das 131 leis originárias de projetos do Executivo, os três principais assuntos regulamentados são, respectivamente: *Economia e Finanças*, *Administração* e *Social*. No caso das leis originárias do Legislativo, especialmente dos parlamentares, os assuntos principais são: *Homenagens e Utilidade Pública* (em uma proporção bem significativa) e *Social*. (FRANÇA, 2006, p.104)

Entre suas atribuições privativas (art. 54 da Constituição Estadual), destacam-se principalmente o fato da ALEP escolher, sem a possibilidade de veto pelo Governador, 2/3 dos conselheiros e controladores do Tribunal de Contas além de apreciar, por votação secreta, os nomes indicados pelo governador do Estado. Ou seja, ao menos Constitucionalmente, a ALEP conta com um importante dispositivo de controle sobre os atos do Executivo ao poder indicar a maioria absoluta dos conselheiros responsáveis pela aprovação das contas públicas do Estado. Nesse sentido verifica-se um distanciamento em relação ao que Abrúcio (1998, p. 89) denominou de “neutralização dos órgãos fiscalizadores” por parte do Governador, ao menos no que se refere à prerrogativa institucional de escolha dos conselheiros do Tribunal de Contas, ou seja, se há um predomínio do poder Executivo no processo decisório em nível estadual, esse não se deve tanto a um enfraquecimento dos mecanismos de “*checks and balances*”. O Quadro abaixo faz um breve resumo das principais atribuições Legislativas de cada Poder:

QUADRO 2: PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES LEGISLATIVAS	
Assembleia Legislativa do Paraná	Poder Executivo Estadual
Processar, julgar e cassar mandatos de Governador e o Vice-Governador, nos crimes de responsabilidade;	Representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;
Julgar prestação de contas do Executivo;	Nomear e exonerar os Secretários de Estado;
Dispor, com a sanção do Governador, sobre organização e funcionamento da administração estadual;	Iniciativa Exclusiva em leis sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;
Apreciar vetos;	Vetar projeto de lei, total ou parcialmente;
Dispor, com sanção do governador, sobre plano plurianual e orçamentos anuais;	Iniciativa Exclusiva na proposição de leis orçamentárias e administrativas;
Escolher cinco dos sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e dois terços dos conselheiros e controladores do Tribunal de Contas do Estado além de apreciar nomes indicados pelo Governador;	Indicar dois sétimos dos conselheiros do Tribunal de Contas e um terço dos conselheiros e controladores do Tribunal de Contas;
Autorizar referendos e plebiscitos.	Organização do Ministério Público, Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado

Fonte: Constituição do Estado do Paraná e Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

A iniciativa exclusiva de proposição de leis orçamentárias e administrativas juntamente com a possibilidade de vetar parcial ou totalmente os projetos de lei dá, ao Executivo Estadual, clara vantagem no processo decisório vis-à-vis Assembleia Legislativa do Estado. Entretanto, a inexistência, em nível estadual, do recurso à edição de medidas provisórias faz com que consideremos que embora o extenso rol de prerrogativas legislativas do Governador aponte para a existência de um desequilíbrio institucional no processo decisório, tal desequilíbrio se mostra menos intenso daquele observado em nível federal. Como o Executivo Estadual não tem poderes para alterar unilateralmente o *status quo* via edição de medidas provisórias e não

possui mecanismos para neutralizar institucionalmente seus órgãos fiscalizadores, é coerente pensar que no caso paranaense, a governabilidade seja mais difícil de ser construída e mantida, exigindo do Executivo um esforço maior na construção e estabilização de maiorias parlamentares estáveis.

3.2.1. ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS

As normas que organizam os trabalhos legislativos e distribuem poderes entre os membros e órgãos da casa estão dispostas na Constituição Estadual do Paraná e em seu regimento interno de forma mais detalhada. Dado os objetivos do capítulo, nos concentraremos em dois aspectos fundamentais na análise do regimento: na forma como a ALEP organiza seus trabalhos internos e nos poderes dados a seus membros e órgãos em relação ao controle sobre a agenda Legislativa.

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná é composta por 54 deputados, eleitos, assim como acontece em nível federal e em todos os outros Estados, por eleições proporcionais de lista aberta. As sessões legislativas ordinárias ocorrem entre 15 de fevereiro e 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro de cada ano. Pode haver sessões extraordinárias, desde que convocadas pelo Presidente da Assembleia, podendo apenas deliberar sobre a matéria objeto da convocação. (art. 2 do RI). Os principais órgãos da Assembleia Legislativa são a Mesa Diretora, (composta por sete membros) e as comissões permanentes²⁵, podendo ainda haver comissões temporárias, que podem ser especiais, de Inquérito ou Externas (art. 34 do RI) “criadas para apreciar determinado assunto, que se extingue ao término da Legislatura, ou antes dele, quanto ao fim a que se destinam ou expirado seu prazo” (art. 26, II

²⁵ São elas: Comissão Executiva, composta pelo Presidente e 1º e 2º secretários da Mesa Diretora; Comissão de Constituição e Justiça, composta por 15 membros; e compostas por 7 membros as Comissões de: Finanças; Orçamento; Agricultura, Indústria e Comércio; Obras Públicas, transporte e Comunicação; Educação, Cultura e Esportes; Terra, Imigração e Colonização; Segurança Pública; Saúde Pública; Redação; Tomada de Contas; Turismo; Ecologia e Meio Ambiente e Fiscalização da Assembléia Legislativa.

RI). Não existe no caso paranaense o instrumento do “poder terminativo”²⁶ tal qual ocorre em nível federal.

A mesa diretora é o órgão que administra a Assembléia e dirige grande parte do processo legislativo. O mandato é de dois anos, sua organização é colegiada e os cargos são distribuídos informalmente²⁷ através do princípio de proporcionalidade (Pereira, 2001). As prerrogativas de cada cargo na mesa executiva estão previstas no Regimento interno da ALEP, do artigo 15 ao 22. No total, a mesa é composta por sete²⁸ cargos. Na ALEP a eleição para a mesa diretora ocorre em dois momentos: primeiro é eleito o presidente da casa, e em seguida, o restante dos cargos. A eleição pode ocorrer em dois turnos, sendo necessário no primeiro turno maioria absoluta dos votos, e no segundo turno maioria simples. (Pereira, 2001). O voto é secreto nos dois turnos e o quórum para a eleição é de maioria simples dos deputados da ALEP. Dentre os órgãos que compõem a mesa diretora, destacam, por sua extensão e importância, as prerrogativas institucionais do presidente da casa. Segundo seu RI (regimento Interno):

“Art. 19. O Presidente é o representante da Assembleia, quando esta houver de se enunciar coletivamente, o regulador dos seus trabalhos e o fiscal da sua ordem, em conformidade deste Regimento”²⁹.

Dentre outras, são funções do presidente da casa: Presidir as sessões plenárias da Assembleia; abrir e encerrar as sessões, manter a ordem e fazer observar o regimento; submeter à discussão e à votação a matéria assim destinada; estabelecer o ponto da questão sobre o qual devam ser feitas as votações, nomear, por autorização da Assembleia, comissões externas; designar, de acordo com a indicação partidária, substitutos para membros das

²⁶ Instrumento institucional que permite que uma comissão aprove, em caráter terminativo, os projetos sob sua alçada sem passar por apreciação em plenário. Embora existente Figueiredo e Limongi (2001) mostram que esse expediente é pouco usado na Câmara, dado o alto grau de centralização das decisões em plenário.

²⁷ Apesar de não haver tanto na Constituição como no Regimento nenhuma menção a composição proporcional da mesa diretora, é seguida tradicionalmente a composição proporcional da mesa, evitando-se assim confronto entre chapas.

²⁸ São eles: presidente, 1º vice-presidente, 2º vice-presidente, 1º, 2º, 3º e 4º secretários.

²⁹ Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, 1990.

Comissões, em suas vagas ou seus impedimentos; promover e regular a publicação dos debates, de todos os trabalhos e atos da Assembleia, bem como das proposições promulgadas; organizar e designar a Ordem do Dia seguinte; convocar Sessões Extraordinárias, diurnas ou noturnas; convocar e reunir, periodicamente, sob a sua presidência, os Líderes e os Presidentes de Comissões Permanentes para avaliação dos trabalhos da Casa, exame de matérias em trâmite e adoção das providências julgadas necessárias ao bom andamento das atividades legislativas e administrativas; nomear os membros titulares e suplentes das comissões, mediante indicação por escrito dos Líderes ou independentemente desta, se expirado o prazo fixado para esse fim; dentre outras prerrogativas ³⁰.

Na ALEP a representação parlamentar pode adquirir duas formas: via bancada partidária ou blocos parlamentares. Para formar uma bancada partidária com liderança são necessários, no mínimo, dois deputados (3,7% deputados da Assembleia), e para formar um bloco parlamentar são necessários, no mínimo, três deputados. Tanto as bancadas partidárias quanto os blocos parlamentares podem indicar nomes para membros das comissões, recebendo no geral o mesmo tratamento regimental. Governo e oposição também podem respectivamente, indicar seus líderes parlamentares. As principais atribuições dos líderes estão descritas no art. 11 do Regimento Interno, conforme visualizamos abaixo:

Art. 11- O líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:

I – fazer uso da palavra, pessoalmente ou por intermédio de vice-líderes, em defesa de respectiva linha política, no período das comunicações de lideranças;

II – participar, pessoalmente ou por intermédio dos vice-líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta;

III - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a dez minutos;

IV- indicar á mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

²⁵ Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. Capítulo 1, 1ª Sessão, Artigo 20, Parágrafos I, II, X, XI, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XXXI, XXXII.

Inexistem na ALEP alguns mecanismos institucionais que aumentam o controle dos líderes partidários sobre a agenda legislativa e sobre a atuação de sua bancada, como o colégio de líderes, o peso “ponderado de suas assinaturas para efeitos de requerimentos, pedidos de destaque, apresentação de emendas(...)” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.47), e a punição estipulada através de Regimento Interno para Deputados que abandonam a bancada, como perdas de cargos na Mesa Diretora e presidência de comissões.

Nesse ponto cabe nos determos no argumento principal de Figueiredo e Limongi (2001) a esse respeito. Para eles há uma conexão intrínseca entre a preponderância do Executivo, centralização do processo legislativo no plenário do congresso e disciplina partidária, ou seja, a inter-relação dessas três variáveis explicaria o desempenho de governo em nível federal no Brasil. O desenvolvimento do raciocínio é o que se segue: a institucionalização do colégio de líderes no regimento de 1989 da Câmara dos Deputados fez com que o processo legislativo continuasse “dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares, os membros do colégio de líderes, e converge quase que exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho das comissões” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.4). O mecanismo principal que permitiria o controle dos líderes³¹ sobre a agenda decisória seria o recurso a tramitação urgente, que retira o projeto de lei da comissão incluindo-a na ordem do dia para apreciação, ou seja, esvaziando as comissões. O controle dos líderes partidários sobre a agenda Legislativa seria responsável pela geração de outro efeito: os altos índices de disciplina partidária verificadas nas votações nominais. De acordo com os autores, para serem disciplinados partidariamente os parlamentares não precisam agir ideologicamente motivados ou pensar no bem comum. A atuação em partidos políticos seria estratégica ao parlamentar isolado, já que ele sozinho seria incapaz, ou possuiria pouca força para pressionar o Executivo no atendimento de suas demandas. Assim, “o papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e do Executivo junto ao partido” (FIGUEIREDO; LIMONGI,

³¹ Na Câmara dos Deputados os líderes podem representar suas bancadas, tendo a assinatura ponderada pelo tamanho delas, para solicitar requerimentos, apresentação de emendas e pedidos de destaque. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001)

2001, p. 35). Do nosso ponto de vista, o argumento utilizado pelos autores que explica a partidarização das decisões políticas (via altos índices de disciplina partidária) e os comportamentos parlamentares na Câmara Federal pode ser desmembrado em duas variáveis:

- 1) Argumento institucional: o controle do colégio de líderes sobre a agenda legislativa “restringe o campo aberto às estratégias individualistas dos congressistas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.76). Assim, a disciplina partidária seria função da centralidade do colégio de líderes no processo decisório do Congresso, e não da similaridade de preferência entre seus membros;
- 2) Argumento político: como o parlamentar isolado não possui meios para pressionar o governo a atender suas demandas, ele precisaria saber de antemão, para ter sucesso nessa empreitada, qual curso de ação será adotado pelos demais de forma a garantir que o chefe do Executivo não reúna a maioria necessária para aprovação de determinada lei, ou seja, para que a ameaça de indisciplina seja crível. E dessa forma, a atuação em linhas partidárias seria estratégica para o parlamentar porque o dotaria de maiores poderes de barganha nas negociações frente ao Executivo, minimizando os ônus decorrentes de uma ação isolada e indisciplinada, por coordenar a ação de um grupo de parlamentares.

Se no caso federal é possível alinhar as variáveis preponderância do Executivo e centralização do processo decisório na explicação do desempenho governamental e do comportamento parlamentar, como fazer o mesmo em nível estadual, ou seja, como aliar essas variáveis quando há poucas, mas fundamentais diferenças no que diz respeito aos poderes de agenda disponíveis ao Executivo Estadual e na forma como a ALEP organiza seus trabalhos? Antes de tratarmos essa problemática apresentamos abaixo, um quadro comparativo entre os mecanismos institucionais que organizam os trabalhos Legislativos na Câmara dos Deputados (CD) e na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP):

QUADRO 3: ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS		
Organização Legislativa	CD	ALEP
Poder Terminativo das Comissões	SIM	NÃO
Colégio de Líderes	SIM	NÃO
Peso ponderado de assinatura de líderes	SIM	NÃO
Punição regimental para abandono de bancada	SIM	NÃO

Fonte: Figueiredo e Limongi (2001) e Regimento Interno da ALEP.

Comparando esses dispositivos e aceitando a premissa de que a forma como as casas organizam seus trabalhos determina a dinâmica do processo decisório e, em grande parte, o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) podemos chegar a duas hipóteses distintas: a ALEP segue um padrão de organização legislativa mais descentralizada, com os deputados agindo com maior independência e as negociações sendo feitas diretamente com o Governador sem a intermediação dos partidos políticos (ABRUCIO, 1998b), e nesse caso, o relacionamento entre os poderes dependeria quase que exclusivamente da estratégia que o Executivo escolhesse utilizar na sua relação com o Legislativo (ANDRADE, 1998), ou ao contrário, a inexistência dos colégios de líderes centralizaria ainda mais os trabalhos da ALEP na mesa diretora e sendo esses postos distribuídos proporcionalmente entre os maiores partidos da casa, os partidos “contariam” de alguma forma no condicionamento dos comportamentos parlamentares, seja isoladamente ou em relação ao seu posicionamento em relação ao governador. Nesse caso, a preponderância do Executivo estaria condicionada pela construção de maiorias parlamentares estáveis, e nesse sentido, a relação entre coalizão e oposição seria central na explicação do desempenho governamental.

Por fim, o quadro abaixo compara os poderes de agenda do Executivo Estadual e os mecanismos e procedimentos institucionais existentes na ALEP com as existentes nas outras vinte e cinco Assembleias Legislativas Estaduais brasileiras e a mais Câmara Distrital do Distrito Federal.

QUADRO 4: COMPARATIVO ENTRE AS NORMAS GERAIS QUE REGULAM A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES E A ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS NO PARANÁ (1999- 2003) E OUTRAS EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS

PRERROGATIVAS LEGISLATIVAS E PROCEDIMENTOS INSTITUCIONAIS	REGRAS INSTITUCIONAIS	COMENTÁRIO
Poderes de Agenda do Executivo		
Medidas provisórias	Não	Padrão
Leis delegadas	Sim	Padrão
Organização Legislativa		
Número de Parlamentares para bancada ter direito a liderança	2	Baixo* *Apenas 5 Assembléias estaduais estipulam tamanho mínimo de bancada para liderança.
Punição regimental em caso de troca partidária	Não	Padrão
Poderes de liderança partidária	Baixo	Padrão
Colégio de Líderes	Não	Padrão
Porcentagem mínima para formação de blocos parlamentares	5,5	Baixa
Concentração de autoridade	Alto	Não segue padrão
Líder de maioria e minoria	Sim	Padrão
Mesa Diretora e Comissões		

Número de Cargos	7	Padrão
Porcentagens de vaga na mesa por numero de deputados	13 %	Baixo
Eleição da Mesa diretora	Voto Secreto	Padrão
Reeleição	Não	-
Número de comissões permanentes	15	Alto
Poder terminativo das comissões	Não	Padrão

Fontes: Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Paraná, 1990;
 Constituição Estadual do Paraná
 André Ricardo Pereira (2001)
 Andressa Silvério Terra França (2006).

3.2.2. PROCEDIMENTOS INSTITUCIONAIS E RECURSOS LEGISLATIVOS À DISPOSIÇÃO DAS MINORIAS E OPOSIÇÕES PARLAMENTARES.

Essa seção visa identificar os mecanismos e procedimentos legislativos disponíveis às oposições e minorias parlamentares no processo decisório em comparação àqueles disponíveis às oposições e minorias legislativas na Câmara dos Deputados.

Tanto na Câmara dos Deputados como na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, a distribuição proporcional dos cargos da casa³² garante aos maiores partidos acesso ao controle sobre a organização dos trabalhos legislativos. No caso da Câmara dos deputados, a força da bancada (medida pelo número de cadeiras conquistadas) garante ainda, ao partido, participar do Colégio de Líderes. Dessa maneira, tanto partidos de apoio ao governo como oposição tem possibilidade de controlar os recursos institucionais legislativos, desde que, possuam força parlamentar suficiente para isso. Se, em nível

³² No caso da Câmara dos Deputados, desde que o partido cumpra exigência regimental de possuir no mínimo 1/100 dos membros da casa.

federal, os recursos legislativos garantidos aos líderes partidários ³³ podem ser utilizados estrategicamente pelas oposições na tentativa de influenciar o processo decisório, em nível estadual tais recursos simplesmente não existem, fazendo com que a competitividade parlamentar das oposições dependa apenas da força de sua bancada legislativa.

A Câmara dos Deputados garante regimentalmente, a participação das minorias nas principais instâncias decisórias da casa. Como minoria, o artigo 13 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), considera “a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria.” À minoria é garantida: indicar liderança que participa com direito a voto do principal órgão da casa, o Colégio de Líderes; inclusão de um membro na composição da Mesa Diretora e nas comissões permanentes, ainda que não tenha direito pelo critério de proporcionalidade partidária (Regimento Interno, art. 23); uso de direitos derivados da condição de liderança para influenciar o processo legislativo (como a verificação de votação e o voto de destaque que altera o processo de votação). (INACIO, 2009, p.5).

O regimento da ALEP, no período analisado, apesar de dispor em seu artigo 12 sobre a liderança de governo, não previa, entretanto artigo específico sobre liderança de oposição ³⁴. Além disso, inexistia na ALEP a figura da “minoria”, e, portanto, a ela não é assegurada nenhuma das garantias que lhe é conferida pela Câmara dos Deputados.

³³ Principalmente o peso ponderado de suas assinaturas para solicitar requerimentos, pedidos de destaque e apresentação de emendas, entre outras. Destaca-se o requerimento de verificação de quórum que altera o tipo de votação de simbólica para nominal e que permite ao solicitante, alterar os custos de apoio ao governo

³⁴ Na versão mais atualizada do Regimento Interno, aprovada em 2005, o artigo 14 substitui o artigo 12 e formaliza a liderança de oposição.” Art. 14. O Governador do Estado e os Deputados pertencentes da Bancada da Oposição com assento no Poder Legislativo, poderão indicar Deputados para exercerem a Liderança do Governo e a Liderança da Oposição, respectivamente, compostas de Líder e dois Vice-Líderes, com prerrogativas regimentais constantes nos incisos de I a III do artigo anterior.

3.2.3. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ALEP

A participação popular no processo decisório na ALEP está regulamentada pela Constituição Estadual do Estado e pelo seu Regimento Interno. Os dispositivos de participação popular presentes na ALEP são basicamente os mesmos existentes na Câmara dos Deputados ³⁵, ou seja, apresentação de leis de iniciativa popular e audiências públicas que podem ser promovidas pelas comissões permanentes. Entretanto, não se observa na ALEP outros instrumentos de participação verificados na Câmara dos Deputados, como o encaminhamento de petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa física ou jurídica contra ato ou omissão das autoridades e entidades públicas, ou membros da Casa ³⁶ e oferecimento de pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, de associações e sindicatos e demais instituições representativas ³⁷, sendo ambas analisadas pela comissão permanente pertinente ao assunto tratado, assim como também não se observa no legislativo paranaense os mecanismos institucionais de participação da sociedade civil que estão presentes na ALEMG, como os Seminários Legislativos, que segundo Anastasia (2001, p.54):

São eventos institucionalizados, com participação de entidades civis e públicas, nos quais são debatidos temas relevantes para a população do Estado e afetos à ação legislativa, e dos quais se originam proposta de legislação encaminhadas às comissões permanentes da Casa e que servem de subsídios à atividade legislativa.

O quadro abaixo sintetiza de maneira comparativa os mecanismos de participação popular presentes na ALEP e na Câmara dos Deputados. É

³⁵ A participação popular na Câmara dos Deputados está regulamentada em seu regimento interno, título VIII “Da participação da sociedade civil”.

³⁶ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989. Título VIII “Da participação da sociedade civil”, capítulo II “Das petições, representações e outras formas de participação”.

³⁷ Idem

importante ressaltar que o trâmite e apreciação dos projetos de iniciativa popular são os mesmos nas duas casas, ou seja, além de haver em ambos os casos critérios para a apresentação de projetos dessa natureza (na Câmara dos Deputados o projeto tem que estar subscrito por um centésimo do eleitorado nacional distribuído em cinco Estados com não menos de três milésimos dos eleitores em cada um deles, enquanto em nível estadual o projeto tem que estar subscrito por um centésimo do eleitorado estadual distribuído em pelo menos cinquenta municípios, com um por cento de eleitores inscritos em cada um deles³⁸, depois de protocolados seguem o trâmite normal de uma proposição legislativa em ambas os Parlamentos.

QUADRO 5: PARTICIPAÇÃO POPULAR ALEP VIS-A-VIS CÂMARA DOS DEPUTADOS		
MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR	ALEP	CÂMARA DOS DEPUTADOS
Iniciativa Popular	SIM	SIM
Audiências Públicas	SIM	SIM
Encaminhamento de petições, reclamações ou representações.	NÃO	SIM
Propostas, pareceres ou exposições oriundas de entidades científicas e culturais, associações e sindicatos.	NÃO	SIM

Fonte: Regimento Interno da Câmara dos Deputados e Regimento Interno da ALEP.

³⁸ “Constituição do Estado do Paraná, sessão VI, “Do Processo Legislativo” subseção III” Das Leis”.

3.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Os poderes de agenda garantidos em nível estadual ao chefe do Executivo parecem dotá-lo de predominância no processo decisório frente ao poder Legislativo. A possibilidade de solicitar urgência, de vetar parcialmente ou totalmente os projetos de lei e a grande gama de iniciativas exclusivas nas mãos do governador em áreas centrais (administrativas, financeira e orçamentária) colocam o poder Executivo em posição privilegiada nas negociações que se estabelecem entre os poderes. Entretanto, como este não possui um instrumento legislativo unilateral, como são as medidas provisórias, é lógico pensar que a formação de maiorias parlamentares estáveis e sólidas adquire ainda mais importância no processo de governo paranaense em comparação com o que ocorre em nível federal. Como inexiste a figura formal do colégio de líderes e o nível de concentração de autoridade na Mesa Diretora da ALEP é alto, a influência do Executivo passa, em primeiro lugar, pelo controle dos cargos ocupados na mesa diretora e fundamentalmente, na escolha de um presidente que faça parte de sua coalizão.

A ALEP, ao distribuir, via acordos entre os maiores partidos da casa, os cargos da Mesa Diretora e Comissões Permanentes e não garantir espaços institucionais para as minorias, ao mesmo tempo em que garante que as maiores bancadas detenham o controle sobre o processo decisório, faz com que as minorias parlamentares tenham efetivamente pouco espaço político dentro da casa. Para poder influenciar o processo decisório, essas minorias teriam que se valer de algumas estratégias, como tentativas de obstrução de votações, controle de *veto points*, ou externalizar o conflito, buscando pressionar exogenamente a Assembleia, através de mobilização popular, e assim influenciar o processo decisório. Como o mecanismo de obstrução³⁹ inexiste no parlamento estadual e o controle de *veto points* passa pela

³⁹ “Procedimento regulamentado pelo Regimento Interno (art.182,parágrafo 6) que permite aos legisladores permanecerem no plenário sem que a sua presença seja computada para efeito de quórum ou seja registrada como ausência. A obstrução é, portanto, um direito assegurado institucionalmente aos partidos para manifestar o dissenso e bloquear o processo decisório, de forma induzir à negociação entre as partes.” (Inácio, 2009, p.8)

distribuição proporcional dos cargos aos partidos com maior bancada, que levam não só mais cargos, mas também os melhores e mais influentes postos, resta à minoria, que no presidencialismo de coalizão brasileiro é formada na ampla maioria dos casos pelas oposições parlamentares, uma única saída na tentativa de aprovar sua própria agenda política ou bloquear/impedir a aprovação da agenda do governo, ou seja, ampliar e externalizar o conflito.

4. GOVERNO E OPOSIÇÃO NA 14ª LEGISLATURA: ATUAÇÃO PARLAMENTAR E PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Nesse capítulo será apresentado um quadro geral da atuação dos parlamentares durante a 14ª legislatura, mostrando dados relativos aos cargos ocupados e legislação aprovada. Além de apresentar o quadro geral de atuação e produção legislativa do período, a presente seção objetiva identificar indícios que demonstrem ser a clivagem coalizão/oposição relevante na explicação do processo decisório.

4.1. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

A ALEP é composta por 54 deputados estaduais, eleitos através de eleições proporcionais de lista aberta por um mandato de quatro anos. O processo eleitoral ocorre concomitantemente às eleições para os cargos majoritários. A 14ª legislatura iniciou-se em 1º de fevereiro de 1999 e terminou no dia 31 de janeiro de 2003. O distrito eleitoral, como nos outros estados da federação é o próprio Estado, que contava nas eleições de três de outubro com um colégio eleitoral formado por 6.384.210 eleitores,⁴⁰ dos quais 81,67% compareceram. Nessa eleição, candidataram-se 415 candidatos para as 54 vagas, gerando um grau de competitividade eleitoral de 7,8 candidatos por vaga o que, comparativamente a outros estados no mesmo período, pode ser considerado um grau de competitividade eleitoral médio (SANTOS, 2001, p. 170).

⁴⁰ <http://www.tse.gov.br/eleicoes/index/html>.

TABELA 1: COMPETITIVIDADE ELEITORAL	
Estado	Competitividade Eleitoral
Distrito Federal	25, 2
Rio de Janeiro	18,3
São Paulo	13,5
Espírito Santo	10,5
Tocantins	8,6
Paraná	7, 8
Rio Grande do Sul	7,5
Bahia	6,7
Alagoas	6,6
Piauí	5,9
Paraíba	5,2

Fonte: Santos (2001)

Nessa eleição foram eleitos, além dos Deputados estaduais, 30 Deputados federais, reeleitos o senador Álvaro Dias, o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso e o Governador Jaime Lerner, que reelegeu - se com 52,21% dos votos válidos (40, 34% do colégio eleitoral) por uma coligação formada pelo PFL, PTB, PPB, PSB, PPS, PSC e PL, além de outros partidos de menor relevância, derrotando o então senador Roberto Requião, que concorreu pela coligação formada por PMDB, PDT, PT e PC do B⁴¹, além de outros partidos de menor expressão, e que obteve 45, 91 % dos votos válidos (35,47% do colégio eleitoral)⁴².

4.2. E A MAIORIA MANDA: COALIZÃO LERNISTA NA 14ª LEGISLATURA

⁴¹ <http://www.tse.gov.br/eleicoes/index/html>

⁴² <http://www.tse.gov.br/eleicoes/index/html>

A coligação que elegeu o Governador Lerner (PFL) para um 2º mandato elegeu também uma ampla bancada parlamentar, alcançando 74% das cadeiras legislativas da ALEP. Esse número inclui a bancada do PSDB que mesmo não tendo feito parte da coligação eleitoral, fez parte da base governista durante todo o mandato. As tabelas abaixo mostram a distribuição de cadeiras na ALEP no início e final do segundo mandato.

TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NA ALEP NO INÍCIO DA LEGISLATURA													
[espectro direita-esquerda]													
Partidos	PPB	PFL	PTB	PL	PSC	PMDB	PSDB	PDT	PSL	PPS	PSB	PT	Total
N	08	12	11	—	01	07	06	03	—	—	02	04	54
%	14,8	22,2	20,4	—	1,8	12,9	11,1	5,6	—	—	3,7	7,4	100

TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NA ALEP NO FINAL DA LEGISLATURA													
[espectro direita-esquerda]													
Partidos	PPB	PFL	PTB	PL	PSC	PMDB	PSDB	PDT	PSL	PPS	PSB	PT	Total
N	06	08	05	03	01	08	08	06	03	02	—	04	54
%	11,1	14,8	9,3	5,6	1,8	14,8	14,8	11,1	5,6	3,7	—	7,4	100

Fontes: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e TRE-PR.

Em nenhum período da legislatura, a coalizão, formada majoritariamente, por partidos de centro-direita e contíguos no espectro ideológico (PFL, PTB, PP, PL, PSC, PSL, PL, PSDB, PPS, PSB) foi minoria na ALEP. Embora a coalizão tenha reduzido seu tamanho ao perder uma série de parlamentares que formaram o “bloco independente”⁴³ à época da votação do projeto de lei de iniciativa popular contra a privatização da Copel e por conta das migrações partidárias ocorridas na casa, possuiu a maioria das cadeiras parlamentares durante toda a legislatura.

⁴³ A bancada “independente” foi formalizada no final de julho de 2001 na ALEP, composta por parlamentares dissidentes da coalizão que eram contrários à privatização da COPEL. Seu líder foi Augustinho Zucchy, do PSDB. Fonte: Anais da ALEP, 28 de junho, v. IV, jun. 2001, p. 08, 09.

Apesar de ter sido composta por importantes partidos que contavam com um número bastante expressivo de cadeiras parlamentares (como o PPB, PTB, PSDB), a formação do primeiro gabinete⁴⁴ Lernerista foi altamente enviesado, privilegiando seu partido, o PFL e distribuindo desproporcionalmente ao tamanho das bancadas legislativas o restante das secretarias aos demais partidos coligados. A tabela 4 mostra a distribuição das secretarias por partido no primeiro gabinete de Jaime Lerner⁴⁵.

TABELA 4: SECRETARIAS POR PARTIDO NO 1º GABINETE LERNER [espectro direita-esquerda]		
PARTIDOS	NÚMERO DE SECRETARIAS	%
PFL	14	56
PSDB	5	20
PTB	1	4
PPB	1	4
PPS	1	4
PSC	1	4
Sem Partido	2	8
TOTAL	25	100

Fontes: Diário Oficial do Paraná, Executivo, nº 5.444 de 01 de março de 1999. Ano LXXXIV, TSE e TRE- PR.

⁴⁴ Gabinete no sentido proposto por Amorim Neto (1994), o conjunto de ministros (no caso secretários) ou assessores que possuem status de secretários de estado nomeado pelo governador.

⁴⁵ Os dados disponíveis referem-se exclusivamente ao primeiro gabinete formado após as eleições de 1998. Não foram consideradas as posteriores mudanças ocorridas no secretariado.

Além de enviesado, a distribuição dos cargos nas secretarias não respeitou a força das bancadas parlamentares dos partidos envolvidos, tendo o PSDB, que possuía no início da legislatura a 5ª maior bancada da ALEP, alcançado o segundo maior número de secretarias, ficando atrás apenas do partido do governador. A característica do PFL de ter se comportado no período como um partido para o governo que garantiu a governabilidade de Lerner foi observado por Adriano Codato e Emerson Cervi (2002) em estudo que concluiu que, apesar de ter tido um crescimento mais do que expressivo no governo Lerner, o PFL de fato não chegou a se institucionalizar no Paraná.

A falta de dados disponíveis sobre as alterações no gabinete do segundo governo Lerner impede que sejam feitas maiores discussões sobre o assunto, mas aponta numa direção já tratada por autores como Amorim Neto (2002) e Magna Inácio (2009), a de que distribuições desproporcionais em relação à força das bancadas legislativas partidárias no parlamento, das pastas ministeriais (no caso secretarias) é uma variável crítica do comportamento legislativo da coalizão. O argumento é de que:

(...) quanto mais desproporcional for a distribuição de ministérios em relação à força parlamentar dos partidos, mais a arena legislativa reveste-se de importância estratégica para os membros em desvantagem. Estes podem mobilizar os recursos institucionais e direitos parlamentares para mitigar na arena legislativa a influência dos partidos beneficiados por essa distribuição enviesada dos postos ministeriais. (INÁCIO, 2009, p.4)

Dessa perspectiva, as recorrentes crises na bancada governista, que já eram visíveis logo no início da legislatura, podem ser também reflexo dessa disputa pela agenda de governo, disputa essa travada não dentro do Executivo, mas na arena Legislativa pelos partidos prejudicados pela distribuição desproporcional de secretarias no governo estadual. Tal dado, embora incompleto, corrobora também a conclusão de Perissinotto e Codato (2007, p.333) a respeito do “presidencialismo de coalizão” que vigorou nesse período:

Jaime Lerner quase nunca recrutou os membros de seu secretariado entre os deputados estaduais e menos ainda entre líderes partidários. O “presidencialismo de coalizão” tem aqui uma coloração própria. A obtenção de maioria e apoio duradouro no Legislativo (condição, segundo se imagina, de “governabilidade”) independe de loteamento

dos empregos políticos de primeiro escalão (secretarias de Estado, bancos oficiais, empresas públicas, etc.) entre os partidos da base governista na Assembleia Legislativa, como ocorre no nível federal. Possivelmente existem outros mecanismos políticos que garantam a estabilidade do governo durante o período analisado.

É importante frisar que, apesar das inúmeras crises entre coalizão e chefe do Executivo, o governo não só manteve maioria como prevaleceu durante o processo decisório, recuando em alguns momentos, e sofrendo poucas, mas importantes, derrotas políticas⁴⁶.

4.2.1. *“INDEPENDENTES”: O CASO COPEL E DISSIDÊNCIA NA BANCADA GOVERNISTA*

De todas as crises enfrentadas pelo chefe do Executivo com sua bancada, a que acarretou maiores custos políticos ao governador foi, sem dúvidas, à formação da “bancada dos independentes”. Tal bancada foi formada por dez parlamentares governistas⁴⁷, descontentes com o governo e que se recusaram a votar contra o projeto de iniciativa popular que visava revogar o projeto de lei 12.355/98, que autorizava a venda da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL). Com a formação desse bloco, que se formalizou e escolheu um líder, Augustinho Zucchy (PSDB), a bancada governista, à época das discussões sobre a venda da Copel, passou de 40 para 30 deputados estaduais. Sua formação se deu, entretanto, como uma resposta à ameaça⁴⁸ que o governador Jaime Lerner direcionou àqueles, de sua bancada, que se recusassem a votar com o governo: o chefe do Executivo deixou claro que não repassaria verbas para as bases eleitorais dos deputados “rebelados”, além de

⁴⁶ A análise dos estudos de caso aprofundará essa questão.

⁴⁷ São eles: Augustinho Zucchi (PSDB), Cezar Silvestri (PPS), Marcos Isfer (PPS), Chico Noroeste(PFL), Serafina Carrilho(PL), Edson Praczyck (PL), Renato Gaúcho (PSDB), Tiago Amorin(PTB), Alagaci Túlio (PTB) e Tony Garcia (PPB)⁴⁷.

⁴⁸ Gazeta do Povo, 29 de março de 2001. Política: Lerner dá ultimato a aliados.

não aceitar a volta para a base aliada de parlamentares contrários à venda da empresa.

A atuação desse bloco de independentes em relação no caso da Copel foi fundamental: além de terem sido responsáveis pela ampliação dos votos contrários à privatização de 13 (votos da oposição) para 27 (10 dos “independentes” e mais 4 votos de deputados do PSDB), esses parlamentares lançaram mão de uma série de estratégias procedimentais, jurídicas e políticas para evitar a venda da Copel.

Entretanto, após o período de discussões referentes à Copel, não há maiores informações de como esse grupo passou a se comportar na ALEP: sabe-se apenas que dois deles migraram para partidos oposicionistas (Augustinho Zucchy e Renato Gaúcho para o PDT) enquanto o deputado Algaci Túlio foi para o PSDB e o restante permaneceu em suas legendas.

4.2.2. CARGOS OCUPADOS PELA COALIZÃO

Durante o período, a coalizão ocupou não só a grande maioria dos cargos da casa, mas também as melhores posições. Parte da explicação reside no fato de que, na ALEP, a distribuição dos cargos é feita (informalmente) via sistema proporcional, ou seja, os maiores partidos (aqueles que elegeram mais parlamentares) têm direito a mais (e mais influentes) postos. Entretanto, quando um dos maiores partidos da casa, e de oposição, buscou ocupar um cargo importante na mesa diretora, como foi o caso do PMDB na eleição da 1ª mesa, o Executivo logo se mobilizou e impediu essa ocupação⁴⁹. Ou seja, o

⁴⁹ A distribuição dos cargos na mesa diretora e Comissões seguiu, conforme tradição da ALEP, o princípio da proporcionalidade, baseada no tamanho das bancadas. Sendo assim, PFL e PTB teriam direito a dois cargos enquanto PPB, PSDB, PMDB, PT e PDT teriam direito a um cada. O ponto central do conflito foi em relação à ocupação da 1ª vice-presidência: por ser a 3ª maior bancada, o PPB (partido situacionista) poderia optar pela 1ª vice - presidência ou pela 2ª secretaria, e o cargo restante iria para o PMDB (partido de oposição). O PPB se recusou a assumir a 1ª vice-presidência, cargo que acabaria ocupado por um partido de oposição, e que portanto teria o controle da presidência da casa na ausência do presidente. O Palácio Iguaçu interferiu diretamente e a configuração final da mesa diretora atendeu seus interesses: A 1ª vice-diretoria ficou com o PTB e ao PMDB restou a 2ª vice-presidência.

respeito às regras “informais” de distribuição de cargos durante o período só foi garantido quando se tratava de assegurar posições aos grandes partidos governistas, mas tal respeito não se fazia valer quando se tratava de “assegurar direitos” aos partidos oposicionistas.

Enquanto os quadros 6, 7 e 8 mostram a composição das mesas diretoras em três momentos ⁵⁰: na primeira eleição logo no início da 14ª Legislatura; na segunda eleição ocorrida após a morte do presidente da casa, Aníbal Khury, em setembro de 1999; e por último na terceira eleição, para mandato no biênio 2001/2002, os quadros 9 e 10 detalham a ocupação das presidências das comissões permanentes pelos partidos pertencentes a base de apoio do governo.

QUADRO 6: COMPOSIÇÃO DA MESA DIRETORA FEVEREIRO/ 1999 – AGOSTO/ 1999

Presidente	1º Vice	2º Vice	3º Vice	1º Secretario	2º Secretario	3º Secretario	4º Secretario	5º Secretario
PFL	PTB	PMDB	PFL	PTB	PPB	PSDB	PT	PDT

QUADRO 7: COMPOSIÇÃO DA MESA DIRETORA SETEMBRO/ 1999 – JANEIRO/2001

Presidente	1º Vice	2º Vice	3º Vice	1º Secretario	2º Secretario	3º Secretario	4º Secretario	5º Secretario
PTB	PMDB	PSDB	PFL	PTB	PPB	PSDB	PT	PDT

QUADRO 8: COMPOSIÇÃO DA MESA DIRETORA FEVEREIRO/2001 – DEZEMBRO/2002

Presidente	1º Vice	2º Vice	3º Vice	1º Secretario	2º Secretario	3º Secretario	4º Secretario	5º Secretario
PTB	PFL	PT	PDT	PTB	PMDB	PPB	PSDB	PFL

OBS: As células sombreadas representam partidos pertencentes à Coalizão.

Fonte: Núcleo de Pesquisa Instituições e Democracia.

⁵⁰ A opção por construir três quadros, ao invés de apenas um justifica-se pelo fato de que, visualmente, essa organização das informações destaca a dinâmica das lutas inter-partidárias pela conquista dos principais postos na mesa, mostrando claramente, a perda ou ganho de espaço político dos partidos na ALEP.

QUADRO 9: COMISSÕES PRESIDIDAS POR PARTIDOS PERTENCENTES À COALIZÃO – 1999/2000			
PTB	PFL	PPB	PSDB
4	4	2	-

Fonte: Núcleo de Pesquisa Instituições e Democracia.

QUADRO 10: COMISSÕES PRESIDIDAS POR PARTIDOS PERTENCENTES À COALIZÃO –2001/2002					
PTB	PFL	PPB	PSDB	PSL	PPS
1	4	1	2	1	1

Obs. A ALEP possui 15 comissões permanentes.

Fonte: Núcleo de Pesquisa Instituições e Democracia.

Observa-se claramente nos quadros acima, que os partidos pertencentes à Coalizão ocuparam não só a maioria, mas os principais cargos da mesa diretora nas três eleições ocorridas durante a 14ª Legislatura. É importante frisar que não se trata de uma simples “vitória” dos partidos governistas, já que nesses três momentos não houve confronto de chapas, uma vez que as composições foram montadas em função de acordos estabelecidos entre os maiores partidos da casa. Logicamente, o controle dos principais cargos da mesa por partidos alinhados foi estratégico ao governador, pois garantiu o controle sobre importantes mecanismos legislativos institucionais, principalmente, sobre a “agenda” decisória do período. Ou seja, a ocupação desses cargos por aliados foi fundamental para que o Executivo controlasse não só o que foi decidido, mas os prazos dessas decisões, de acordo com suas intenções e projetos de governo.

As informações trazidas nos quadros também permitem que façamos algumas considerações em relação ao comportamento, ou ao menos, em relação ao sucesso das estratégias dos partidos da base governista na ocupação desses postos. Vejamos: Em toda a 14ª Legislatura, apenas os sete maiores partidos (em número de parlamentares) tiveram representação na Mesa Diretora. Desses, quatro pertencentes à Coalizão (PFL, PTB, PPB e PSDB) e três pertencentes à oposição (PT, PMDB, PDT). Dos partidos

situacionistas, nota-se claramente, que o partido do governador, o PFL, mesmo terminando a Legislatura com um número maior de deputados do que o PTB viu diminuída sua influência e acabou por ocupar postos secundários na Mesa Diretora, enquanto o PTB arregimentou e controlou durante quase todo o período os principais cargos da casa: a Presidência e a 1ª Secretaria (responsável pelas contratações, verbas e serviços internos).

Os quadros 9 e 10 mostram a distribuição das presidências das comissões permanentes nos dois biênios que compuseram a 14ª Legislatura. Os partidos governistas, nos dois períodos, presidiram o mesmo número de comissões (10 ou 66, 8%) enquanto à oposição coube a presidência de 5 (33,2%) . A Coalizão teve, como esperado, o controle das principais comissões da casa nos dois biênios: a Comissão Executiva (PFL e PSDB), de Constituição e Justiça (PFL e PFL) e a de Orçamento (PTB e PPS). É interessante notar que há uma nítida diferença entre a ocupação dos cargos da mesa Diretora e das presidências das comissões permanentes se considerarmos apenas o bloco situacionista: enquanto na Mesa Diretora a coalizão se viu representada pelos mesmos partidos em todas as composições (PFL, PTB, PPB e PSDB), nas comissões vemos uma descentralização das presidências, ou seja, houve uma abertura, no segundo biênio, dentro da coalizão, para que outros partidos membros fossem representados. O número de partidos governistas com presidência de comissões saltou de três para seis de um período para outro, o que pode revelar ou um enfraquecimento dos grandes partidos governistas na ALEP ou uma possível estratégia do Executivo no sentido de manter uma ampla maioria parlamentar, incentivando uma maior distribuição dos cargos da casa entre os partidos governistas, sem, entretanto, modificar a ocupação centralizada dos principais postos da Mesa Diretora. Como uma “descentralização” dos cargos da mesa diretora não seria interessante para o Executivo, visto que aumentaria os problemas relativos à coordenação dos interesses coletivos do bloco situacionista, é lógico pensar que a distribuição de presidência de comissões para um maior número de partidos aliados é uma interessante saída estratégica de manutenção de sua base de apoio.

4.3. OPOSIÇÕES PARLAMENTARES NO 2º GOVERNO LERNER: BANCADA PARLAMENTAR E RECURSOS POLÍTICOS DA MINORIA LEGISLATIVA

A oposição parlamentar ao governo Jaime Lerner foi formada por partidos de centro-esquerda (PT, PMDB e PDT) que fizeram parte da coligação do então candidato ao governo do Estado, Roberto Requião (PMDB, PT, PDT, PCdoB, PCB e PV), derrotado nas urnas por Lerner. Enquanto PT e PMDB já faziam oposição no primeiro mandato do governador (1994-1998), o PDT passava por uma nova situação: fazer oposição ao seu ex-governador, que ficou filiado à legenda por mais de doze anos, tendo se desligado e entrado no PFL em setembro de 1997, levando consigo seu grupo político composto por secretários de estado, deputados estaduais, prefeitos, vereadores) e esvaziando assim as fileiras do PDT⁵¹. Embora na arena legislativa os partidos oposicionistas possuísem apenas 26% (14) das cadeiras no início da legislatura, eles puderam contar com o apoio de dois dos três senadores paranaenses, Osmar Dias (PP) e Roberto Requião (PMDB), além de terem contado com o apoio do senador Álvaro Dias (PSDB) no caso da privatização da Copel. As eleições municipais de 2000 contribuíram para fortalecer as oposições no estado: além do número de prefeituras controladas pelos partidos que faziam oposição a Lerner ter aumentado de 80 para 111, o Partido dos Trabalhadores elegeu os prefeitos de quatro (entre as cinco) maiores cidades do Estado, Ponta Grossa, Londrina, Maringá e Foz do Iguaçu. Ou seja, embora possuindo poucos recursos legislativos a sua disposição, a oposição contava com importantes recursos políticos no Paraná.

Mesmo a oposição a um governo, que aparentemente não tem recursos no nível estadual e legislativo para aumentar sua força,

⁵¹ Consideramos o PDT oposição a Lerner por três motivos: primeiro porque foi a posição defendida pelo seu então presidente nacional, Leonel Brizola, quando da desfiliação de Lerner; em segundo lugar porque foi a posição de seu líder na ALEP, Edgar Bueno, durante o primeiro biênio da 14ª Legislatura e em último lugar porque foi de iniciativa do PDT a criação do Fórum Permanente contra a venda da Copel, o “calcanhar de Aquiles” de Lerner em seu segundo mandato.

pode contar com outras esferas de recursos, tais como domínio sobre executivos municipais, associações que disponham de grande impacto político junto à sociedade civil, etc... (GROHMANN, 2001, p.122).

4.3.1. BANCADA PARLAMENTAR E CARGOS OCUPADOS NA ESTRUTURA DA ALEP.

Embora tenha sido minoria durante toda a 14^a Legislatura, a oposição conseguiu não só conservar, mas também ampliar sua bancada ao final da legislatura.

TABELA 5: COMPOSIÇÃO DAS BANCADAS PARTIDÁRIAS OPOSICIONISTAS POR ANO NA ALEP						
PARTIDO	ELEIÇÃO	1999	2000	2001	2002	MÉDIA ANUAL
PMDB	7	7	7	7	8	7,25
PT	4	4	4	4	4	4
PDT	3	3	3	2	6	3,5
TOTAL	14	14	14	13	18	14,75

Fonte: Adaptado de Cervi (2009).

Não se verifica no período o “caráter governista ⁵²” da prática parlamentar defendido por Andrade (1998) e Abrúcio (1998b), ou seja, contrariando o argumento desses autores não ocorreu, na 14^a Legislatura uma “debandada” de parlamentares da oposição para a base de sustentação do chefe do Executivo, tendo ocorrido de fato o contrário, ou seja, uma ampliação da base oposicionista ao final do período.

⁵² Enquanto o “situacionismo” se refere aqueles que participam formalmente da bancada de governo, o “governismo” remete à “um padrão de atuação parlamentar onde o deputado adota uma postura pró-governo para usufruir dos recursos do executivo” (ABRUCIO, 1998b).

Se o compito quantitativo da participação dos partidos de oposição nos cargos da mesa diretora e da presidência das comissões confirma a distribuição proporcional dos cargos à força parlamentar dos partidos, um olhar mais qualitativo que considere a importância hierárquica dos cargos da mesa diretora mostra que a oposição, apesar de minoritária, galgou sucessivamente, melhores posições⁵³, tendo o PT, na terceira composição da mesa, alcançado a 2ª vice-presidência, mesmo não tendo registrado aumento do número de parlamentares.

QUADRO 11: COMISSÕES PRESIDIDAS POR PARTIDOS DA OPOSIÇÃO – 1999/2000		
PMDB	PDT	PT
3	1	1

Obs. A ALEP possui ao todo 15 comissões permanentes
Fonte: Núcleo de Pesquisas Instituição e Democracia

QUADRO 12: COMISSÕES PRESIDIDAS POR PARTIDOS DA OPOSIÇÃO - 2001/2002		
PMDB	PDT	PT
4	-	1

Fonte: Núcleo de Pesquisas Instituição e Democracia

A composição da mesa, em cada pleito, parece ter representado simbolicamente, as situações em que se encontravam os partidos e a própria ALEP frente ao cenário político estadual em cada um dos contextos em que foi formada: enquanto a primeira composição respeitou claramente o princípio da proporcionalidade e distribuiu os cargos de acordo com a importância dos partidos dentro do jogo político naquele momento, a segunda composição mostrou claramente ter ocorrido após a morte de Aníbal Khury (PFL) um

⁵³ Na 1ª composição da mesa diretora, PMDB ficou com a 2ª vice-presidência enquanto PT e PDT ficaram respectivamente, com 4ª e 5ª secretaria. Já na 2ª eleição, logo após a morte de Aníbal Khury, o PMDB ocupou a 1ª vice-presidência, enquanto PT e PDT ficaram nas mesmas posições. Na 3ª eleição (biênio 2001/2002), PMDB e PT passaram a ocupar, respectivamente, a 2ª e 3ª vice-presidência e o PDT ocupou a 2ª secretaria.

período de “embaralhamento” da configuração política da casa: o PFL (partido do Governador), mesmo tendo ainda naquele momento a segunda maior bancada da casa, fato que lhe garantiria novamente dois cargos, ficou apenas com a 3ª Vice-Presidência enquanto o PSDB arregimentou dois postos e por fim, a terceira composição, que novamente não respeitou o princípio da proporcionalidade, acabou representando, na ALEP, a nova configuração política do Estado advinda das urnas após as eleições de 2000, com o crescimento dos partidos de oposição no Estado, tendo o PT eleito os prefeitos de algumas das maiores cidades do Estado, como Londrina, Maringá e Ponta Grossa.

4.4. PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA ALEP

França (2006) analisa de maneira sistemática a produção legislativa da ALEP no período. Além de uma análise mais detalhada da produção legislativa (leis apresentadas e aprovadas por iniciativa, tempo de tramitação, análise dos vetos), preocupa-se em analisar “quem” legisla: a partir de uma série de cruzamentos que buscam responder a questão: “Existem diferenças significativas no comportamento parlamentar dos vários partidos representados na ALEP? (FRANÇA, 2006, p.85), a autora chega a algumas conclusões interessantes, que corroboram o argumento de que é possível afirmar que o alinhamento em relação ao Governador foi também uma variável explicativa do comportamento parlamentar e da produção legislativa observada no período. Vejamos primeiro as conclusões da autora em relação ao “quem” e em seguida suas conclusões gerais sobre a produção Legislativa da ALEP durante o período 1999 -2003:

I) Parlamentares pertencentes a partidos governistas aprovam mais projetos de leis do que os “moderadamente governistas”⁵⁴ e a oposição: A proporção chega a ficar invertida: (em torno de 75% de alta taxa de aprovação, contra 28% entre os “moderadamente governistas” e 25% para oposição);

II) Partidos de direita tem taxas altas de aprovação muito maiores, e são seguidas pelos partidos de centro e de esquerda numa ordem decrescente (66,67% contra 35, 29% e 22,22 % respectivamente);

III) Parece não haver correlação direta entre taxa de aprovação e ocupação de cargos na burocracia da ALEP (Mesa diretora, comissões e liderança partidária), mas quando esse cruzamento é detalhado por alinhamento em relação ao governador, a seguinte situação se evidencia: situacionistas que ocuparam cargos têm taxas mais altas de aprovação (71,43%) do que situacionista que não ocuparam cargos (52%), seguidos pelos opositores que não ocuparam cargos (37,5%) e pelos situacionistas que ocuparam cargos (12, 5%).

Como já dito acima, essas constatações corroboram a ideia defendida no presente trabalho de que a clivagem oposição/situação é relevante na análise do comportamento parlamentar e o processo decisório na ALEP. Além disso, temos uma demonstração clara de como a utilização dos mesmos mecanismos institucionais, no caso, a ocupação de cargos burocráticos na casa, causa efeitos distintos: enquanto um parlamentar situacionista que ocupa um cargo burocrático apresenta uma taxa alta de aprovação legislativa (72%), um parlamentar da oposição, que também possua posição de poder tem o mesmo índice em torno de apenas 12%, índice menor ainda do que o parlamentar de oposição que não ocupa postos na estrutura da ALEP, ou seja,

⁵⁴ França (2006) utiliza a categoria “moderadamente governista” para partidos pertencentes à Coalizão que votaram contra o governo no projeto de iniciativa popular contra a privatização da Copel. Não utilizamos essa categoria no presente trabalho, por considerarmos que o posicionamento em relação à apreciação desse projeto de lei é antes uma “ruptura” do que um padrão de comportamento, não sendo suficiente para mensurar as relações entre partidos aliados e governador durante o período.

os efeitos gerados pela ocupação de tais cargos dependem de variáveis que não se encerram apenas nos dispositivos institucionais vigentes.

Por fim, as conclusões gerais da autora sobre a produção legislativa da ALEP durante a 14ª legislatura pode ser resumida da seguinte maneira:

- Alto índice de aprovação de matérias de origem do Executivo;
- Projetos do executivo tramitam com maior rapidez e são de maior abrangência geográfica;
- Legislativo apresenta um elevado índice de proposições de baixa relevância e baixa abrangência;
- Projetos de lei apresentados por parlamentares da base aliada tem maior taxa de aprovação;
- Executivo predominou sobre processo decisório, visto possuir iniciativa exclusiva sobre legislação de áreas-chave;
- Legislativo teve participação significativa na discussão e elaboração de legislação relevante ao longo da legislatura, embora tal legislação fosse de natureza distinta da proposta e aprovada pelo Executivo, fato que não permite estabelecer a existência de um “ultrapresidencialismo estadual” no período analisado.

5. OPOSIÇÃO PARLAMENTAR NO 2º GOVERNO LERNER (1999 -2003): COMPETITIVIDADE LEGISLATIVA EM UM CONTEXTO DE CRISE.

No modelo do “ultrapresidencialismo estadual” (ABRUCIO, 1998b) não há espaço para conflito: as estratégias utilizadas pelo governador (advindas tanto de fatores institucionais quanto políticos-eleitorais) são tão eficazes que para a oposição caberiam duas opções: os deputados oposicionistas se renderiam à “regra do governismo” debandando - se para os partidos aliados ao Governador, ou nada mais restaria do que “denunciar a ilegitimidade do processo, usando ao máximo as horas regimentais reservadas aos partidos oposicionistas, quando muito.” (ABRUCIO, 1998, p.90). Como tal debandada não ocorreu na 14ª Legislatura, resta então testar a hipótese restante, verificar se a oposição se contentou apenas em ficar denunciando a “ilegitimidade do processo” ou se utilizou seus poucos recursos institucionais e políticos na tentativa de influenciar o processo decisório.

Se em nível federal, os partidos oposicionistas, para se tornarem competitivos, (desde que tenham 1/100 da bancada legislativa) podem utilizar os recursos institucionais gerados pela participação no colégio de líderes, das prerrogativas legislativas garantidas às minorias (independente da força parlamentar dos partidos) ou ainda, utilizar procedimentos obstrucionistas (INÁCIO, 2007, 2009) para alterar os custos de apoio parlamentar ao governo, em nível estadual tais procedimentos simplesmente não existem. O fato de tais mecanismos institucionais não existirem na ALEP não faz, entretanto, que a questão seja alterada, ou dito de outra forma: já que a oposição não conta com procedimentos e recursos institucionais capazes de torná-las competitivas na arena legislativa, as estratégias políticas que utiliza para modificar ou elevar os custos de apoio ao governo pode ser a estratégia mais eficiente para a oposição.

Apresentamos nesse capítulo a análise de oito estudos de caso, selecionados pelo grau de conflito e publicização de debate que apresentaram. A análise desses casos objetiva responder as seguintes perguntas: 1) A

ampliação do conflito e a publicização dos debates em torno dos projetos legislativos em questão foram causados pela ação política da oposição? 2) Quais condições contextuais e institucionais que permitiram à oposição ampliar o conflito? 3) Quais estratégias procedimentais e/ou políticas se mostraram as mais eficientes para aumentar a competitividade da oposição em relação as políticas públicas propostas ? 5) Por fim, o comportamento parlamentar da oposição contribuiu para tornar a ALEP mais accountable frente ao eleitorado paranaense?

Na próxima seção são apresentados os contextos em que os conflitos entre governo, coalizão e oposição foram travados, afim não apenas de apresentar um panorama geral do período, mas principalmente identificar, na análise dos casos, se os momentos de maior tensão entre governo e coalizão efetivamente impactaram negativamente no sucesso do Executivo em relação aos projetos mais polêmicos da 14ª legislatura.

5.1. CONTEXTOS: ELEIÇÃO, POLÍTICA E ECONOMIA NO 2º GOVERNO LERNER (1999-2002)

Jaime Lerner foi reeleito, em 1º turno, com 52,21% dos votos válidos (40,34% do colégio eleitoral) por uma coligação formada pelo PFL, PTB, PPB, PSB, PPS, PSC e PL, derrotando o então senador Roberto Requião, que concorreu pela coligação formada por PMDB, PDT, PT e PC do B. que obteve 45,91 % dos votos válidos (35,47% do colégio eleitoral) ⁵⁵, e elegeu também uma ampla bancada parlamentar, composta por 40 parlamentares, cerca de 74% ⁵⁶ da casa Legislativa. No decorrer do segundo mandato o governador viu diminuído o apoio das prefeituras do estado: nas eleições municipais de 1996 os partidos da base aliada somavam 319 prefeituras contra 80 controladas pela oposição e já em 2000, os partidos situacionistas elegeram 288 prefeituras

⁵⁵ <http://www.tse.gov.br/eleicoes/index/html>

⁵⁶ Esse dado inclui a bancada do PSDB que apesar de não ter feito parte da coligação eleitoral Lernerista, declarou apoio ao governador desde o início da Legislatura.

contra 111 administradas pela oposição, entre elas algumas das maiores cidades do Estado como Londrina (PT), Maringá (PT) Ponta Grossa (PT) e Foz do Iguaçu (PMDB).

QUADRO 13: PREFEITURAS APÓS ELEIÇÃO 2000	
Alinhamento do Partido do Prefeito em relação ao Governador	Número de Prefeituras
Situação	288
Oposição	111
TOTAL	399

Fonte: Dória (2001)

Em 1999, a crise financeira pela qual passava o Estado se agravou: a dívida que em 1997 somava R\$ 790.703.322,08 passou, em 1999 para R\$ 2.338.741.287,33, verificando-se um aumento de 195,78%⁵⁷ no montante. As medidas de contenção de gastos levadas a cabo pelo CRAFE 58 (Conselho de Reestruturação e ajuste fiscal do Estado) não surtiram efeito, e o estado foi obrigado a reduzir repasses de dinheiro à montadora Renault e a realizar cortes no orçamento, executando apenas 50% do valor orçado para o ano.

Já no primeiro ano de governo, os conflitos envolvendo o chefe do Executivo e sua base aliada tornaram-se freqüentes: já na posse os problemas entre Lerner e Emília Belinatti ficaram evidentes e o Governador foi obrigado a alterar a composição do secretariado para atender às exigências da vice-governadora⁵⁹. As relações do Executivo com o Legislativo, vista sob a ótica da

⁵⁷ O Estado do Paraná, 30 de junho de 1999 “Oposição defende auditoria no Estado”.

⁵⁸ Criado em 11/1998, composto por secretários de Estado. Objetivo era controlar os gastos com a manutenção da máquina administrativa. A meta era cortar R\$ 35 milhões por mês. As principais medidas tomadas foram o corte de 50% das horas extras, extinção de 150 cargos comissionados, corte linear de 10% do salário dos funcionários comissionados não concursados, corte de celulares e fim das licitações para compras não emergenciais.

⁵⁹ Fonte: Folha do Paraná, sexta-feira, 1º de janeiro de 1999. Capa: Atrito marca a posse de Lerner (PFL) e Emília (PTB).

relação entre o Governador e sua ampla bancada parlamentar foram estremecidas em diversos momentos: já na eleição da primeira mesa diretora, o PPB (Partido da base aliada) não cedeu às pressões do Executivo e o governador interferiu diretamente no processo⁶⁰ para atender seus interesses, ou seja, garantir não só a presença de aliados em postos-chaves da mesa diretora, mas também garantir que a oposição não os ocupasse⁶¹.

O ano de 1999 foi marcado por constantes crises na bancada governista: Logo após as eleições para a mesa diretoria, o recém-eleito 1º secretário da casa, Hermas Brandão (PTB) elaborou um manifesto, assinado por 15 deputados da base aliada, exigindo que o Governador tomasse medidas contra a ocupação de terras no estado, ameaçando inclusive boicotar a aprovação das matérias de interesse do Executivo caso nenhuma providência fosse tomada⁶². Esse grupo, capitaneado por Brandão e Plauto Miró (PFL) organizou-se e formou a “Bancada ruralista”⁶³, composta por 15 parlamentares, todos pertencentes a coalizão: embora de início Lerner tenha se recusado a tomar qualquer medida violenta contra os sem-terra, causando inclusive uma inusitada “troca de papéis” na ALEP, com a oposição defendendo a postura do Governador⁶⁴ e a situação ameaçando boicotá-lo, o chefe do Executivo viu-se obrigado a recuar e acabou atendendo aos interesses da bancada ruralista.

⁶⁰ Fonte: Gazeta do povo de 29 de janeiro de 1999. Título: “Deputado Anibal Khury rejeita interferência na eleição da mesa: presidente da Assembléia contesta casa civil, que tenta evitar PMDB na vice-presidência”.

⁶¹ A distribuição dos cargos na mesa diretora e Comissões seguiu, conforme tradição da ALEP, o princípio da proporcionalidade baseada no tamanho das bancadas. Sendo assim, PFL e PTB teriam direito a dois cargos enquanto PPB, PSDB, PMDB, PT e PDT teriam direito a um cada. O ponto central do conflito foi em relação à ocupação da 1ª vice-presidência: por ser a 3ª maior bancada, o PPB (partido situacionista) poderia optar pela 1ª vice-presidência ou pela 2ª secretaria, e o cargo restante iria para o PMDB (partido de oposição). O PPB se recusou a assumir a 1ª vice-presidência, cargo que acabaria ocupado por um partido de oposição, e que portanto teria o controle da presidência da casa na ausência do presidente. O Palácio Iguaçu interferiu diretamente e a configuração final da mesa diretora atendeu seus interesses: A 1ª vice-diretoria ficou com o PTB e ao PMDB restou a 2ª vice-presidência.

⁶² Fonte: gazeta do povo de 21 de fevereiro de 1999. Título: Toma lá

⁶³ Fonte: folha do Paraná de 18 de março de 1999. Título: Bancada cresce e já reúne 15 parlamentares

⁶⁴ Fonte: Indústria e comércio de 18 de março de 1999.

QUADRO 14: PARLAMENTARES E CARGOS OCUPADOS POR MEMBROS DA BANCADA RURALISTA (1999 -2000)				
PARTIDO	PARLAMENTAR	LIDERANÇA	CARGO NA MESA DIRETORA	PRESIDÊNCIA DE COMISSÃO
PFL	Plauto Miró	Líder Partidário		
PFL	Basílio Zanusso			Constituição e Justiça.
PFL	Élio Rusch			Turismo
PFL	Cleiton Quielse			Ecologia e Meio Ambiente
PFL	Nelson Garcia			
PTB	Hermas Brandão		1º secretário	
PTB	Ademar Traiano	Líder Partidário		Defesa do Consumidor
PTB	Luis Accorsi			Saúde Pública
PTB	César Silvestre			
PTB	Ricardo Chab			Segurança Pública
PPB	Divanir Braz Palma			
PPB	Fernando Ribas Carli			Mercosul
PSB	Ricardo Maia	Líder Partidário		
PSL	Edno Guimarães	Líder Partidário		
PSC	Miltinho Puppio			

Fonte: Núcleo Instituições e Democracia

Após a morte do então presidente da casa, Aníbal Khury (PFL) em agosto daquele ano, a coalizão rachou: em disputa pela presidência da casa, à revelia do Executivo que apoiava a indicação do 1º vice-presidente, Nelson Justus (PTB), o líder do governo Valdir Rossoni (PTB) lançou sua própria

candidatura. A disputa custou à formação do “grupo dos 21”, composta por deputados governistas que votaram no líder do governo, polarizando a base de apoio. Após pôr o cargo à disposição, Rossoni, pressionado pelo Executivo, recuou e Justus foi eleito presidente da casa⁶⁵. Em dezembro de 1999 os índices de aprovação de Lerner, que já vinham diminuindo ao final do primeiro mandato, voltaram a cair: 46% dos entrevistados classificaram seu governo como ótimo/bom 30% como regular e 22% como ruim/ péssimo⁶⁶.

O ano seguinte apontou uma gradativa melhora das finanças públicas e na relação entre o Executivo e seu bloco parlamentar. O Estado apresentou melhora financeira com aumento da arrecadação de ICMS e crescimento econômico⁶⁷ (em 1998 o crescimento foi de 2,34% enquanto 1999 fechou com um crescimento de 18,41%). Acatando sugestões de sua base aliada, Jaime Lerner modificou seu secretariado, extinguindo duas pastas e demitindo o secretário da Fazenda Giovanni Gionédís, acusado pelos parlamentares aliados de não autorizar a execução das emendas orçamentárias aprovadas para o ano. No final desse mesmo ano o BANESTADO (Banco do Estado do Paraná) que teve a venda autorizada pela ALEP em 1997, foi a leilão. Após uma série de adiamentos causados por liminares de suspensão solicitadas pelos três senadores paranaenses, Osmar Dias, Roberto Requião e Álvaro Dias, a Procuradoria Geral do Estado conseguiu derrubá-la e o Banco foi vendido ao Itaú. O ano de 2000 terminou com nova queda nos índices de aprovação de Lerner: 35% dos entrevistados classificaram seu governo de bom/ótimo, 31% de regular e 31% de ruim/péssimo.

O terceiro ano de mandato registrou, de um lado, uma nítida melhora nas finanças públicas com a esperança, do Poder Executivo, de que a privatização da SANEPAR (Companhia Paranaense de Saneamento) e COPEL (Companhia Paranaense de Energia Elétrica), solucionasse definitivamente a

⁶⁵ Gazeta do Povo de 20/12/1999. “Governo enfrenta crise, mas aprova tudo na assembléia”.

⁶⁶ Fonte: Instituto DataFolha. Na sua opinião o governador está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo? Base: Moradores do Estado do Paraná.

⁶⁷ O Estado do Paraná, terça-feira, 18 de abril de 2000. Caderno: Economia. Título: “Balanço mostra recuperação do Estrado”.

crise, e de outro lado uma forte mobilização da sociedade civil durante todo o ano contra a venda da Copel. Dos R\$ 11.9 bilhões orçados para 2001, R\$ 3.5 bilhões referiam-se à estimativa de arrecadação pela venda das estatais⁶⁸, condicionando, portanto a execução de emendas orçamentárias dos deputados à venda dessas empresas. A oposição parlamentar, capitaneada pelo PDT, criou o “Fórum contra a venda da Copel” que agregou todos os partidos, setores, autoridades (incluindo os três senadores paranaenses) que se opuseram a venda da companhia e apresentou à ALEP um inédito projeto de lei de iniciativa popular que dispunha sobre revogação da lei 12.355/98 (que autorizou a venda da empresa). A pressão da sociedade civil fez com que a coalizão se dividisse e o governo acabou conseguindo rejeitar esse projeto por apenas um voto de diferença. A pretensão presidencial de Lerner, esboçada desde o mandato anterior sofreu um abalo: de acordo com pesquisa do Instituto Datafolha, o chefe do Executivo paranaense tornou-se, em 2001, o menos popular entre os Governadores, com um índice de 37% de aprovação. Por fim, o último ano de mandato decorreu sem maiores surpresas ou conflitos: sem grandes projetos a serem aprovados, foi marcado por liberações de verbas aos municípios. Lerner terminou sua gestão vendo sua popularidade entre as mais baixas dentre os governadores, com 36% de conceito bom/ótimo, 34% regular e 28% ruim/péssimo segundo o Instituto Datafolha, e com 50% de desaprovação em relação a maneira como administrou o Estado, em pesquisa publicada pelo IBOPE- RPC⁶⁹.

5.2. CONFLITO E PUBLICIZAÇÃO DO DEBATE: METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO

⁶⁸ Gazeta do Povo, 11/11/2000. “Balanço mostra recuperação do Estado”.

⁶⁹ Gazeta do Povo, 08/10/2002.

Os oito estudos de caso analisados foram selecionados a partir de dois critérios: em primeiro lugar foram escolhidos os projetos de lei com maior visibilidade pública, no caso aqueles que tiveram maior destaque nos meios de comunicação; e o segundo critério foi a escolha dos projetos de lei onde houve maior conflito. Esses estudos de casos foram elaborados dentro do grupo de pesquisa “Assembleia Legislativa do Paraná: comportamento parlamentar e processo decisório”, do Núcleo de Pesquisas Instituições e Democracia do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná. As fontes utilizadas para a confecção dos estudos de caso, seguindo essa ordenação foram: jornais (Gazeta do Povo e clippings da biblioteca da Assembleia); anais; documentos diversos (arquivos da Gazeta, Biblioteca Pública e das entidades dos grupos organizados envolvidos no caso estudado) e entrevistas abertas ou semi-estruturadas com os atores envolvidos no caso. Os casos foram elaborados a partir de uma mesma matriz e trazem, portanto, as mesmas informações (como, por exemplo, alianças que foram formadas, interesses que predominaram no desfecho dos casos, posições detalhadas dos principais autores, contexto político e econômico, etc.), fato que faz com que sejam comparáveis.

Pelo foco aqui adotado e pela ausência de registros de votação nominal na ALEP durante o período, não se configura como objetivo desse trabalho responder à questão dominante sobre comportamento parlamentar, a de responder se, em nível local assim como ocorre em nível federal, o comportamento parlamentar é partidarizado, disciplinado e previsível (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Entretanto, tal ausência de dados não inibe a adoção de uma perspectiva teórica em relação ao comportamento dos deputados em nível local: é assumido o pressuposto do comportamento parlamentar racional, ou seja, a de que o agente tem uma série de preferências dispostas hierarquicamente e escolhe aquela que se encontra no topo dessa escala, de acordo com uma série de considerações sobre os custos decorrentes da opção pelas diferentes alternativas em competição. Essas considerações envolvem três ordens: eleitoral, consistência programática e promoção de boas políticas públicas:

(...) quando da apreciação de algum projeto proposto, um deputado leva em consideração primeiramente a repercussão eleitoral de seu apoio, ou repúdio, ou indiferença. De outra forma, na ausência de qualquer impacto eleitoral decorrente da aprovação ou não do projeto, um deputado é motivado por dois elementos alternativos: o desejo de consistência programática e o desejo de promover boa política pública. (SANTOS, 1997, p.140)

Para a análise dos estudos de caso, foi adotada uma metodologia pouco usual: foi elaborado, e aplicado, um questionário (APÊNDICE) para cada caso. Esse questionário visou à obtenção de informações objetivas, retirando dos casos seu conteúdo jornalístico e as observações parciais dos atores entrevistados, referentes às informações legislativas (autor que iniciou a lei, trâmite do projeto de lei, mecanismos institucionais legislativos utilizados, posicionamento dos atores em relação ao assunto, etc.) às estratégias dos atores (recursos institucionais e políticos endógenos e exógenos utilizados para influenciar o processo decisório) e os resultados dos processos decisórios.

5.3. BREVE HISTÓRICO DOS CASOS

Abaixo são apresentados, resumidamente, os históricos dos oito estudos de caso analisados.

5.3.1. *ESTUDO DE CASO 1: PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO DA REDE ESTADUAL DO PARANÁ* ⁷⁰

1) Período: Processo iniciou em 1997, mas tramitação legislativa deu-se durante a 14a. Legislatura. Conflito sobre o tema perdurou de 1997 até 2001.

⁷⁰ Pesquisador responsável: Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza

Períodos de maior conflito: 1999 (interno a ALEP) e 2000 (conflito externo direto com poder Executivo) .

2) Breve Histórico: O estopim foi a promulgação da lei federal 9424/96 que dispunha sobre a criação do Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (FUNDEF) e a criação de Planos de cargos, carreiras e salários (PCCS) nos Estados da Federação. Inicialmente, o prazo dado pelo governo federal foi de seis meses para que Estados se adequassem, prazo esse que foi posteriormente prorrogado por igual período. O sindicato da Associação dos professores do Estado do Paraná (APP- sindicato), já em 1997 procurou o governo do Estado para discutir o PCCS. Governo não aceitou convite, alegando que estava elaborando um plano próprio, o PLADEPE (Plano de desenvolvimento do pessoal da Educação). Por conta do período eleitoral, Lerner adiou a discussão e afirmou, inclusive em seu programa de governo, que plano seria discutido caso fosse reeleito. Entretanto, após as eleições o tom mudou e o governo passou a defender a impossibilidade de implementação de um PCCS e de reajuste salarial para os professores por conta da Lei de Responsabilidade fiscal. O eixo central do discurso governamental era de que o gasto com a folha de pagamento dos servidores públicos estaduais já ultrapassava 60% do orçamento, sendo que esse era o percentual máximo permitido para tal desconto na referida lei. O conflito se iniciou, sendo a APP- sindicato a principal articuladora da mobilização. A APP consegue, via deputado Irineu Colombo (PT) protocolar o PL 297/1999 na ALEP. Em sessão plenária que teve as galerias da ALEP ocupadas por professores, o deputado Caíto Quintana (PMDB) requereu urgência para Projeto de lei, sendo que tal requerimento foi aprovado, nessa mesma sessão, por quase a totalidade dos parlamentares que ali estavam. Entretanto tal regime de urgência não surtiu efeito e projeto levou mais um ano pra ser apreciado na CCJ e mais um para ser apreciado nas outras comissões e acabou sendo arquivado conforme artigo 250 do RI (que diz que projetos iniciados em legislaturas passadas tem que ser arquivados). Durante todo o processo vemos posições muito demarcadas entre coalizão e oposição. Situacionistas agem em consonância com o chefe do Executivo, protelando e adiando trâmite do projeto até seu arquivamento. Parlamentares da oposição

(PT e PMDB) foram o canal de interlocução da APP com a ALEP. Apesar da crise da bancada governista, tal crise não repercutiu no desfecho desse caso. Podemos considerar, assim como faz o autor do estudo de caso, que esse caso foi de “não decisão” - ou seja, Executivo foi bem sucedido em sua estratégia de protelar decisão. Oposição não teve espaço endógeno para ampliar discussão e arregimentar apoio de parlamentares governistas, mas se comportou como principal canal de acesso da APP ao Legislativo Paranaense.

5.3.2. ESTUDO DE CASO 2: LEI ESTADUAL DE INCENTIVO A CULTURA⁷¹

1) Período: tramitou durante a 14a legislatura: foi aprovado nas comissões e aprovado por unanimidade em primeira discussão em 05/10/1999. Projeto foi aprovado integralmente em segunda votação em 13/12/2000 e foi finalmente aprovado em 14/12/2000. Lerner vetou projeto em 11/01/2001 e veto foi derrubado pela ALEP 28/05/2001 por maioria absoluta (34 a 15), após uma intensa série de manifestações do Fórum Permanente de Cultura do Estado do Paraná. Lei foi promulgada em 17 de abril de 2001 e em 27/09/2001 Lerner entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade contra lei no STF.

2) Breve Histórico: Lei é na verdade um substitutivo geral para dois projetos de lei similares que tramitavam na casa no mesmo período. Ambos os projetos tiveram origem exógena, ou seja, foram propostas e apresentadas por entidades representativas da classe cultural e encaminhadas para os deputados. Com a morte de Aníbal Khury (responsável por um dos projetos), o deputado Angelo Vanhoni (PT) se tornou não só o autor mas também o grande articulador para aprovação da referida lei. Essa lei tramitou durante o ano de 1999, foi aprovada em todas as comissões, inclusive por unanimidade em primeira discussão e após um acordo entre governo e Vanhoni, que a deixou 14 meses parada para modificações que pudessem torná-la “exeqüível” foi aprovada integralmente em dezembro de 2000. Surpreendentemente, sem

⁷¹ Pesquisador responsável: Prof. Dr. Sérgio Soares Braga

apresentar qualquer modificação, Lerner vetou a lei, veto esse em seguida derrubado pela ALEP, em um número consideravelmente maior do que o exigido no Regimento interno da casa (foram 34 votos a favor da derrubada do veto contra 15, sendo que o quórum era de 28 votos). A alegação de Lerner foi que a lei, por tratar de impostos e tributação, seria de competência exclusiva do Executivo, além de que, ainda segundo o governador, feriria a lei de Responsabilidade Fiscal. Com a derrubada do veto, o governador adotou outra estratégia: ao mesmo tempo que promulgou essa lei e em seguida sua regulamentação, passou a elaborar um projeto de incentivo cultural paralelo, a Conta Cultura, buscando com isso, arrefecer os ânimos dos agrupamentos artísticos e culturais do Estado. Entretanto, poucos meses após ter promulgado a lei de incentivo a cultura, o governador entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade no STF com as alegações já referidas. Ao que indica estudo de caso, apesar de aprovado, Lei de incentivo a cultura nunca foi executada. O estudo também não apresenta nenhuma informação sobre o resultado da ação de inconstitucionalidade.

5.3.3. ESTUDO DE CASO 3: ANTECIPAÇÃO DA COBRANÇA DE IMPOSTO PELA PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA)⁷²

1) Período: 11/2001 a 12/2001

2) Breve Histórico: Executivo enviou proposta de lei à ALEP propondo modificação no período e número de parcelas do IPVA. Temendo rejeição do projeto por sua base aliada devido à impopularidade do mesmo, Executivo negociou mudanças na proposta inicial. Oposição foi contrária a tal proposta e formou aliança com empresários e entidades representativas do setor de transportes. Lei foi aprovada com modificações sugeridas pela base aliada.

⁷² Pesquisador responsável: Profº. Dr. Nelson Rosário de Souza

Manifestações do setor empresarial foram consideradas “fracas” por governo, que a partir desse momento cessou as negociações e aprovou projeto.

5.3.4. ESTUDO DE CASO 4: AUMENTO SALARIAL DOS POLICIAIS MILITARES⁷³

1) Período: 2º semestre de 2001.

2) Breve Histórico: Mulheres de policiais militares, dada a impossibilidade de seus maridos agirem de tal maneira, iniciam uma série de manifestações pelo Estado exigindo reajuste salarial, pagamento de gratificações além de melhorias na qualidade do trabalho. Governador desde o início se mostrou pouco propenso a negociar, lançando mão de ameaças e sanções no sentido de impedir ampliação e continuidade de movimento. O argumento foi que tais demandas não poderiam ser atendidas por conta do cumprimento da lei de responsabilidade fiscal. Nesse sentido, governo propôs apenas pagamento de uma gratificação, proposta essa não aceita pelas esposas dos policiais, e a partir desse momento os conflitos se agravaram. Primeira aparição de demanda da ALEP foi em 21 de maio de 2001, quando vários deputados governistas e oposicionistas assinaram requerimento pedindo para que Executivo não adotasse atos violentos contra movimento das esposas dos policiais militares. Executivo, de certa forma, pressionado pelo Movimento das Mulheres, apresentou um projeto de lei dispondo sobre a gratificação. Entretanto, tal projeto não agradou ao movimento de mulheres, que o consideraram insuficiente. Enquanto o movimento das Mulheres enfraquecia, o projeto tramitou em regime de urgência e foi aprovado em outubro desse mesmo ano sem emendas.

⁷³ Pesquisador responsável: Profº. Dr. Nelson Rosário de Souza

5.3.5. ESTUDO DE CASO 5: O CASO DA COPEL⁷⁴

1) Período: 02/2001 – 10/2001

2) Breve Histórico: Embora a lei que autorizava a desestatização da Companhia Paranaense de Energia Elétrica tenha sido votada, e aprovada, em 1998 (PL 12.355/98), a tentativa de vendê-la só foi proposta pelo Executivo no ano de 2001. Nesse momento, deputados oposicionistas, deputados dissidentes da base governista, lideranças políticas estaduais e nacionais, entidades de classe, sindicatos, enfim, diversos segmentos da sociedade civil se contrapõem a venda da estatal e desenvolvem uma série de estratégias, políticas e judiciais, para evitar que a venda da empresa se concretizasse. A mais importante dessas estratégias foi o projeto de lei de iniciativa popular, primeiro no país, que dispunha sobre a revogação da Lei 12.355/98. Esse projeto de lei conseguiu a assinatura de 120 mil pessoas, distribuídas em 241 municípios do Estado, e assim, foi para apreciação na ALEP. O Executivo, que já enfrentava uma série de pequenas crises políticas com sua bancada desde o início do 2º mandato, enfrenta nesse momento, seu período mais crítico: após ameaçar os parlamentares governistas que se recusassem a votar contra o projeto de iniciativa popular, vê sua bancada diminuir de 40 para 30 parlamentares, com a formação do “bloco independente”, formada por dez deputados da bancada governista que se recusaram a votar contra a lei de iniciativa popular em troca de recursos clientelísticos oferecidos por Lerner às suas bases eleitorais. Após uma série de manifestações patrocinadas pelo “Fórum Contra a venda da Copel” (criada a partir da mobilização dos deputados estaduais de oposição), que agregou mais de 400 entidades contrárias à venda da empresa, o projeto de iniciativa popular foi à votação (nominal) e acabou derrotado por 27 votos a 26, após uma longa sessão que durou mais de nove horas. Após a derrota, o Fórum contra a venda da Copel se concentrou em estratégias judiciais enquanto os parlamentares contrários a privatização apresentaram uma série de projetos de lei que tentavam impedir a

⁷⁴ Pesquisador responsável: Profº. Dr. Mário Fuks

venda da Copel. A bancada governista, após a derrubada do projeto de iniciativa popular, passou a obstruir o processo decisório, se retirando das sessões e assim não dando quórum suficiente para a apreciação de matérias enquanto o tema “Copel” estivesse em pauta. Entretanto, após todo esse processo, nenhuma empresa se apresentou para comprar a estatal e a empresa acabou por não ser vendida. O questionário aplicado versará sobre a tramitação do projeto de lei de iniciativa popular contra a venda da Copel.

5.3.6. ESTUDO DE CASO 6: INDÚSTRIA DAS MULTAS⁷⁵

1) Período: 04/1999 – 12/1999

2) Breve Histórico: Aproveitando-se de brechas do novo Código de trânsito, aprovado em 1998 pelo Governo federal, o governo estadual terceirizou a aplicação e a fiscalização de multas de trânsito no Paraná. O grande número de multas aplicadas pela empresa Consladel, associada à forma como essa vinha multando os motoristas, indiscriminadamente e sem identificação dos veículos, fez que surgisse entre parlamentares da coalizão a idéia de que vigorava no estado uma verdadeira “indústria de multas”. Deputados governistas, como o presidente da casa, Anibal Khury (PFL), Durval Amaral (PFL) e Algaci Túlio (PTB) se contrapuseram ao chefe do Executivo e passaram a exigir o cancelamento do contrato celebrado entre governo e Consladel (empresa privada), contrato esse que terceirizou a aplicação de multas de trânsito e a instalação de equipamentos eletrônicos de fiscalização. A discussão não ficou restrita à arena legislativa: além de intensa veiculação na mídia, deputados federais paranaenses se mobilizaram e tentaram sem sucesso, em nível federal, reverter a autorização legal para terceirização das multas. Para o Executivo a terceirização tornava mais eficiente e menos custosa a fiscalização e aplicação das multas, ao passo que para os deputados contrários a ela, essa terceirização implicava em um desvirtuamento das

⁷⁵ Pesquisador responsável: Prof^o. Dr. Renato Monseff Perissinotto

obrigações do Estado. O deputado Durval Amaral (PFL) apresenta, em abril de 1999, o PL 210/1999 que dispõe sobre o fim da terceirização da cobrança de multas, restringindo a cobrança à polícia Rodoviária e aos agentes de trânsito, o uso de equipamentos de cobrança de multas pertencentes ao Estado, além de obrigar o governo a rescindir o contrato com a empresa terceirizada em 120 dias. Temendo os altos custos que uma rescisão de contrato acarretaria aos cofres públicos e uma possível derrubada de veto pela ALEP, o governo negocia com Amaral e a lei aprovada acaba por permitir ao Estado a utilização de aparelhos de terceiros, sem, entretanto, permitir a terceirização da aplicação das multas. Esse acordo permitiu ao governo não rescindir o contrato com a Consladel. A lei foi aprovada por 21 a 18 votos, registrando um expressivo número de parlamentares (15) não presentes na seção. Em um primeiro momento, o conflito configurou-se como embate entre Executivo e Legislativo, na medida em que o chefe do Executivo passou a enfrentar sua própria bancada parlamentar, grande articuladora desse caso, e assim viu aumentada a distância entre os poderes. Em um segundo momento, quando houve o acordo entre Durval Amaral (PFL) e Executivo, o conflito adquiriu o contorno clássico de embate entre governo e oposição, visto que os últimos não concordaram com o teor da mudança, alegando que a lei, aprovada assim, era contraditória.

5.3.7. ESTUDO DE CASO 7: LEI DOS RECURSOS HÍDRICOS⁷⁶

1) Período: 04/1999 -11/1999

2) Breve Histórico: De autoria do poder Executivo, essa lei pretendia criar o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando no Estado do Paraná a lei federal 9433/ 97 conhecida como “Lei das Águas”. Parada desde maio de 1998 na Assembleia Legislativa à espera da regulamentação da lei federal, o projeto visava instituir a cobrança de uma taxa

⁷⁶ Pesquisador responsável: Profº. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

adicional, a ser cobrada na própria conta de água e esgoto, pelo direito do uso da água de todos os usuários, do consumidor doméstico às indústrias de maior consumo. Essa taxa comporia um fundo a ser administrado por conselhos de usuários, constituída por representantes do estado e usuários. Dois pontos do projeto de lei se constituem como os principais focos de conflito entre o Executivo e a bancada oposicionista da ALEP. O principal ponto de conflito é a respeito da taxação dos pequenos e médios agricultores, e o segundo se dá em torno da composição dos membros dos Conselhos Gestores. Para o Executivo a aprovação do projeto de lei no Paraná era fundamental para regularizar o Sistema de Gerenciamento Estadual de Recursos Hídricos já previsto pela Lei Federal e já existente em 18 Estados brasileiros. A oposição formada inicialmente por Deputados do bloco oposicionista é ampliada no decorrer do processo e passa a agregar deputados situacionistas, fruto de um lado, da crise com o Executivo, e de outro por pressão de suas bases eleitorais (no caso de deputados ligados à agroindústria). A oposição, principalmente na figura de Orlando Pessuti (PMDB), através de uma série de atividades e *lobby* intenso pelo interior contra a taxação de pequenos e médios agricultores pelo direito do uso da água, com a participação de entidades como a OCEPAR (Organização das Cooperativas do Estado do Paraná), FAEP (Federação dos agricultores do Estado do Paraná) e FETAEP (Federação dos trabalhadores em agricultura do Estado do Paraná), consegue ampliar o conflito e forçar o Executivo a recuar em dois momentos. As mudanças realizadas pelo executivo num primeiro momento, apesar de terem sido consideradas “avanços” em relação à proposta original, não foram suficientes para convencer a oposição que exige mudanças mais profundas na lei. Executivo atende às pressões da oposição e o projeto acaba sendo apreciado pela CCJ⁷⁷ em 10/11/99, aprovado em 17/11/99 em segunda discussão e em terceira e última discussão em 22/11/99, em uma inédita sessão noturna com a presença de 45 dos 54 Deputados estaduais, depois que o Executivo cedeu e isentou o setor agropecuário da cobrança da taxa pelo direito do uso da água além de alterar a composição do conselho gestor.

⁷⁷ Comissão de Constituição e Justiça.

5.3.8. ESTUDO DE CASO 8: PROJETO QUE INCENTIVA TITULAÇÃO E AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS⁷⁸

1) Período: 09/2001 – 03/2002

2) Breve Histórico: O estudo de caso se divide em dois temas: reajuste salarial e projeto de lei de autonomia e titulação das Universidades Estaduais. A greve iniciada por professores e técnicos administrativos das Universidades públicas estaduais em setembro de 2001, exigindo reposição salarial da inflação registrada nos seis anos anteriores é o estopim dos embates entre movimento grevista e governo: alegando que tal reajuste esbarraria na Lei de Responsabilidade Fiscal, governador se nega a negociar, num primeiro momento, um índice de reajuste salarial. De início movimento grevista conta com importantes apoios da sociedade civil, mas na medida em que greve se arrasta, vai perdendo esses apoios. Governo se mostra bastante intransigente em relação ao reajuste defendido pelos grevistas (que exigem cerca de 50% de reposição). Movimento grevista elege como interlocutores do governo a vice-governadora, Emília Belinatti, o presidente da ALEP, Hermas Brandão e o então líder do governo, deputado Durval Amaral (PFL), considerado o principal interlocutor e figura importante no desfecho do caso. Entretanto, o negociador oficial do governo é o secretário Ramiro Wahrhaftig, que só aceita negociar índice de reajuste se greve acabar. Nesse ínterim, governo apresenta a PL 32/2002 que dispõe sobre a titulação e autonomia das universidades estaduais. De acordo com o governo, esse anteprojeto de lei propunha a criação do Conselho de Responsabilidade Social da Universidade, que funcionaria como um órgão supervisor do Contrato de Gestão, que visaria aumentar a integração entre Universidade e Sociedade respeitando as características de cada universidade. Caberia também a esse conselho acompanhar a definição dos orçamentos e avaliação dos resultados educacionais, administrativos e financeiros da instituição universitária, em que atuariam representantes da comunidade externa, local e regional, além de contribuir com a otimização da

⁷⁸ Pesquisador Responsável: Prof^o. Dr. Sérgio Soares Braga

comunidade e com o atendimento às reais demandas da sociedade paranaense. Projeto de lei é prontamente rejeitado por movimento grevista, que pede seu arquivamento. Parlamentares opositoristas e alguns governistas descontentes com essa proposta pedem o arquivamento da lei, entendendo que tal proposta fere a constituição federal ao descumprir seu artigo 207, que garante autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira às Universidades Públicas. Após seis meses de greve, governo e grevistas fazem acordo que garante: o repasse das verbas às universidades imediatamente; retirada, por parte do governo, do caráter de urgência do projeto 32/02 que tramitava na Assembléia Legislativa, para que dessa forma, o PL fosse amplamente discutido com a sociedade; repasse de R\$ 35 milhões a mais para a despesa com pessoal para as Universidades (grevistas reivindicavam inicialmente R\$ 90 milhões); extinção das ações judiciais de ambas as partes; arquivamento dos processos administrativos já em andamento, inclusive os que ocorreram na paralisação de 2000. Grevistas conseguiram um índice de reajuste que variou de 13,55 a 50,03 %, que foi aprovado pela ALEP em 26 de março de 2002, e PL 32/02 foi arquivado, a pedido do poder Executivo, no final desse mesmo ano.

5.4. CONSIDERAÇÕES E RESULTADOS GERAIS DA ANÁLISE: COMPETITIVIDADE DAS OPOSIÇÕES, RECURSOS PROCEDIMENTAIS E ESTRATÉGIAS POLÍTICAS.

A competitividade da oposição pode ser definida como sua capacidade em se tornar atrativa, aprovando sua própria agenda de políticas públicas, forçando que o Executivo negocie pontos polêmicos ou de impedindo a aprovação da agenda governamental e está associada ou à sua força parlamentar ou à sua capacidade de elevar o custo da acomodação dos interesses dos partidos da coalizão pelo governo. (INÁCIO, 2009). A oposição parlamentar ao segundo governo Lerner, foi, durante toda a 14ª Legislatura minoria, composta em média por 14,75 deputados, pertencentes às fileiras do PMDB, PDT e PT,

portanto sua competitividade não esteve vinculada à sua força parlamentar. Em busca de influenciar o processo decisório restou à oposição a estratégia de elevar os custos de apoio dos parlamentares vinculados a partidos da coalizão ao governo. Se em nível federal tal estratégia tem suporte institucional, ou seja, há mecanismos legislativos⁷⁹ que permitem à oposição alterar endogenamente esses custos, em nível local esses mecanismos são fracos ou inexistentes. Considerando que a oposição busca ser competitiva na arena legislativa e procura influenciar o processo decisório, cabe então, através da análise dos estudos de caso, verificar quais procedimentos e estratégias (institucionais, políticas) ela utiliza e quais se mostram mais eficientes para seus objetivos.

5.4.1. CARACTERIZAÇÃO E OBSERVAÇÕES GERAIS SOBRE OS ESTUDOS DE CASO:

Os oito estudos de caso versaram sobre temas bastante distintos, mas compartilharam dois aspectos: iniciaram-se em anos ímpares, períodos de maior crise econômica (1999) e política (2001) enfrentadas por Lerner durante todo seu governo e tramitaram sob regime de urgência. Em cinco deles, o projeto de lei foi fruto de demanda da sociedade civil (Lei de Iniciativa Popular contra a venda da Copel; Lei de Incentivo a cultura; Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos trabalhadores em educação da rede estadual do Paraná; Aumento Salarial dos Policiais Militares e Titulação e Autonomia das Universidades estaduais), dois de iniciativa do poder Executivo (IPVA e Lei dos Recursos Hídricos) e um de iniciativa de deputado governista (Indústria das Multas).

Dos projetos de lei que foram originados de demanda da sociedade civil (excetuando-se o caso da Copel cuja iniciativa foi popular), dois foram

⁷⁹ Requerimento de verificação de quórum que altera o tipo de votação de simbólica para nominal e que permite ao solicitante, alterar os custos de apoio ao governo e Obstrução, procedimento regulamentado pelo Regimento Interno (art.182,parágrafo 6) que permite aos legisladores permanecerem no plenário sem que a sua presença seja computada para efeito de quórum ou seja registrada como ausência

protocolados na ALEP por deputados opositores e dois pelo poder Executivo. Enquanto que os projetos de lei que foram protocolados por deputados da oposição atenderam aos interesses do movimento social que os demandaram, os que foram protocolados pelo poder Executivo não atenderam a esses interesses e toda ação política desses grupos e da oposição ficou concentrada no pedido de arquivamento ou desaprovação de tais propostas. Em todos os casos de projeto de lei cuja demanda partiu da sociedade civil, a oposição foi sua principal interlocutora junto a ALEP: seja ao transformar tais demandas em projetos legislativos (Lei de Incentivo a cultura e Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos trabalhadores em educação da rede estadual do Paraná), em promover um projeto de iniciativa popular (Lei de Iniciativa Popular contra a venda da Copel) ou em tentar barrar a aprovação das propostas consideradas insatisfatórias ou contrárias aos interesses dos movimentos sociais que lhes deram origem (aumento salarial dos policiais militares e titulação e autonomia das Universidades estaduais).

Nos projetos de iniciativa do Executivo (Lei dos Recursos Hídricos e Antecipação da cobrança do Imposto pela propriedade de veículos automotores), a oposição se comportou de maneiras distintas: enquanto no primeiro caso foi ator central no processo decisório, sendo a principal responsável pela ampliação do conflito tanto dentro da ALEP quanto para fora, externalizando o conflito e fazendo o Executivo negociar e ceder; no segundo caso seu papel foi secundário, ficando restrita a apoiar os parlamentares governistas descontentes em suas empreitadas de modificar a proposta original do Executivo. Tal posicionamento da oposição se repetiu no único caso em que a demanda partiu de deputado governista, contrariando os interesses do Executivo. Outra observação importante é que mesmo nos casos em que a oposição não considerou relevante o assunto, fez questão em sinalizar suas preferências, sempre contrárias ao do Executivo. Essa sinalização aponta para um argumento já levantado pela teoria, ou seja, a de que o comportamento parlamentar da oposição é marcado pela sua articulação em demarcar seu posicionamento político frente aos interesses do chefe do Executivo perante o eleitorado. (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

A coesão da oposição foi outro elemento observado em todos os estudos de caso: todas as manifestações individuais de parlamentares⁸⁰ pertencentes à bancada oposicionista seguiram à mesma direção, ou dito de outra forma, em nenhum dos estudos de caso foi registrado parlamentar de oposição defendendo orientação ou preferência contrária à de outros membros da bancada, em contraposição a bancada governista que em apenas um caso (de aumento salarial dos policiais militares) não registrou diferentes posicionamentos entre os deputados de sua base.

5.4.2. COMPETITIVIDADE DAS OPOSIÇÕES: RECURSOS PROCEDIMENTAIS E ESTRATÉGIAS POLÍTICAS

A análise das estratégias utilizadas pela oposição no sentido de tornar-se competitiva na arena legislativa mostra que ela foi mais bem sucedida quando utilizou estratégias propriamente políticas, ampliando e externalizando o conflito (Lei dos Recursos Hídricos, Lei de Incentivo a Cultura, Copel) do que quando centrou sua atuação na ALEP, contando exclusivamente com a crise na bancada governista para arregimentar apoio parlamentar (Antecipação da cobrança do IPVA, Indústria da Multa e Aumento Salarial dos Policiais Militares). Enquanto nos dois primeiros casos pode-se afirmar, sem sombras de dúvida, que os interesses da oposição prevaleceram nos desfechos dos casos, a Copel traz um cenário mais complexo: embora o Executivo tenha prevalecido no processo decisório (27 votos contra 26), os custos dessa vitória foram tão elevados que fica difícil mensurar quão vitorioso foi o Executivo (Fuks e Izolan, 2006), considerando que ao final do processo a empresa não foi vendida.⁸¹ A

⁸⁰ Como nem todos os parlamentares explicitam suas posições em todos os casos, foram consideradas todas as posições manifestadas pelos deputados em cada caso. Coesão aqui tem, portanto, essa definição específica.

⁸¹ Os atores envolvidos com o processo elegeram uma série de motivos para justificar a não concretização da venda da Companhia. Os acontecimentos do dia 11/09/2001 nos Estados Unidos da América e o desgaste político na tentativa de venda da empresa foram considerados os principais motivos.

ampliação e externalização do conflito, em um ambiente institucional específico como o da ALEP, causou em certa medida, o mesmo efeito que o requerimento de verificação de quórum na Câmara dos Deputados: aumentou os custos de apoio ao governo ao expor o posicionamento dos parlamentares frente ao eleitorado. Além de utilizar os próprios canais da ALEP nesse sentido (realizando audiências públicas), a estratégia ampliadora que se mostrou mais eficiente foi à criação de fóruns: seja no de defesa da Copel ou no Fórum de Cultura, sua atribuição fundamental, além do seu caráter obviamente pressionador, foi a de organizar (e, portanto, fortalecer) a contestação pública. Não à toa, tanto no caso do Aumento Salarial dos Policiais Militares quanto na Antecipação da Cobrança do IPVA, o Executivo, ao perceber que o movimento contestador se enfraqueceu ou não se organizou o suficiente, suspendeu as negociações e aprovou sua proposta sem dialogar com esses descontentes grupos.

A inexistência de procedimentos legislativos endógenos específicos que poderiam ser usados estrategicamente pela oposição fez, assim como era esperado, que esses recursos quase não fossem utilizados por ela: embora todos os projetos de lei tenham tramitado sob regime de urgência, em apenas um caso o requerimento partiu de deputado da oposição (Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos trabalhadores em educação da rede estadual do Paraná).

Pelo tamanho de sua bancada, a obstrução parlamentar (no caso da ALEP, obstrução é o simples esvaziamento das seções, impedindo quorum para deliberação) não se configurou uma estratégia capaz de tornar a oposição mais competitiva, mas foi um artifício utilizado pela coalizão (no caso da Copel) para evitar que determinados temas voltassem à pauta, e assim, impedir os custos decorrentes à retomada dessas decisões. Se a oposição não recorreu a recursos institucionais endógenos, o mesmo pode se dizer à utilização de procedimentos exógenos: somente no caso da Copel a oposição acionou a justiça, buscando com isso proibir judicialmente a privatização da empresa.

5.4.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A conclusão é de que apesar de ter sido minoria durante todo o período, tendo em média uma bancada de 14,75 deputados, não tenha ocupado o principal cargo da casa legislativa (Presidente da Mesa Diretora) ou presidido comissões importantes, a oposição parlamentar à Lerner não se contentou em apenas “denunciar a ilegitimidade do processo” usando os minutos garantidos regimentalmente na tribuna do plenário. Embora não tenha conseguido cumprir um papel fiscalizador, a oposição se mostrou coesa, foi a principal interlocutora da sociedade civil com a ALEP, contribuindo assim para torná-la mais *accountable* frente ao eleitorado paranaense. A competitividade da oposição se mostrou mais bem sucedida quando ampliou e externalizou o conflito, conseguindo assim elevar os custos de apoio ao governo por exposição das posições dos parlamentares governistas frente ao eleitorado. As consequências da ampliação do conflito e da alteração de seu escopo (SCHATTSCHNEIDER, 1960) repercutem também no campo democrático, à medida em que tais estratégias, ao dar maior visibilidade pública e ao convidar a participação de novos agentes no processo político, contribui para torná-la mais participativa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora tenha contado com poucos recursos legislativos e institucionais na 14ª Legislatura da Assembleia Legislativa do estado do Paraná, a oposição parlamentar ao governador Jaime Lerner, formada por PMDB ,PT e PDT, não se contentou apenas em ocupar seus restritos espaços institucionais e apenas “denunciar a ilegitimidade do processo” . Ao contrário, apesar desses poucos recursos institucionais, ela teve um papel ativo durante o período, sendo a principal interlocutora da sociedade civil com a ALEP, contribuindo para tornar a instituição mais *accountable* frente ao eleitorado paranaense. Os estudos de caso mostraram que apesar de não ter sido responsável pela ampliação do conflito na maioria dos casos analisados, a ampliação do conflito para outras arenas foi a estratégia mais eficiente utilizada pela oposição para se tornar competitiva na arena legislativa, e assim, conseguiu em três casos de grande repercussão estadual (Copel, Lei dos Recursos Hídricos e lei de Incentivo a cultura), elevar os custos de apoio ao governo. Se nos dois últimos casos pode-se afirmar com certeza que os interesses da oposição prevaleceram ao final do processo decisório, no caso da Copel a questão é tão complexa que, mesmo tendo o Executivo vencido a batalha legislativa (27 votos a 26), os custos dessa vitória foram tão elevados que não é possível eleger um “vencedor” ao final do caso. Além disso, percebeu-se, mesmo naqueles estudos de caso em que não teve interesse ou participação relevante, a oposição fez questão em sinalizar suas preferências para o eleitorado, sempre posicionando-se contrariamente aos interesses manifestados pelo chefe do Executivo. Tal posicionamento pode indiciar, como afirma parte da literatura, que os partidos políticos, ao optarem por arcar com os custos de permanecerem na oposição, calculam que dessa maneira podem conseguir maior visibilidade pública (ao sinalizar suas posições contrárias ao do chefe do executivo) e esperar assim, colher os frutos advindos desse posicionamento nas eleições majoritárias seguintes.

Um dos argumentos apresentados inicialmente foi que a escolha em analisar o comportamento da oposição durante esse mandato se devia, entre

outros fatores, às fortes crises econômicas e políticas enfrentadas pelo poder Executivo durante esse período, considerando que tais momentos seriam os mais propícios para a atuação da oposição. Tal argumento foi validado, ou seja, todos os estudos de caso foram iniciados ou tiveram o ápice do conflito nos anos de maior crise econômica (1999) ou política (2001).

Cabem ainda algumas palavras sobre a predominância legislativa do poder Executivo na ALEP durante a 14ª legislatura: os dados qualitativos mostraram que o Executivo foi obrigado a recuar, ceder e negociar em vários momentos da legislatura: seja ao aceitar, depois de meses de negação, adotar uma postura mais violenta em relação ao Movimento Sem terra; seja ao demitir o principal nome de seu secretariado (Giovanni Gionédis, Secretário da Fazenda) por pressão dos deputados governistas ou ao negociar modificações em pontos centrais em projetos de leis importantes (Indústria das Multas, Antecipação do pagamento do IPVA, Lei dos Recursos Hídricos), o que essas informações trazem é que a predominância do Executivo não foi absoluta, e para além do controle dos amplos recursos financeiros e estatais à sua disposição, se deveu em grande parte, à sua capacidade de ceder e negociar, ao menos, com sua própria bancada. Por fim, a análise do comportamento da oposição parlamentar ao governador Jaime Lerner, durante o quadriênio 1999 - 2003, se de um lado mostrou que a oposição não se contentou em ter um papel marginal no processo decisório e buscou sim influenciar as decisões legislativas tomadas no parlamento, senão usando seus poucos recursos institucionais ao menos utilizando estratégias políticas, confirmou:

(...)uma das mais importantes teses da teoria democrática progressiva, qual seja, a de que a publicização dos conflitos políticos e das decisões só interessa aos mais fracos, pois, por meio dela, eles podem reverter a relação de forças inicial onde ocupam uma posição que os destina à derrota. Enfim, tornar públicos os conflitos é sinônimo de democratização do processo decisório” (PERISSINOTTO; CODATO, 2007, p.339)

Talvez resida aí a principal contribuição da presente dissertação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. *O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31,n.1, 1988, pp. 5-33.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998a.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Ultrapresidencialismo Estadual. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998b, pp.87-116.

ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio carvalho; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira Costa. O papel institucional da Assembléia Legislativa Paulista: 1995 – 1998.In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, pp. 219-246.

AMES, Barry. *Electoral Rules, Constituency Pressure, and Pork Barrel: bases of voting in the brasilian Congress*. Journal of Politics, vol. 57, n. 2, 1995, pp.324-343.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. *Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, 2000, pp. 479-520.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 217 p.

AMORIM NETO, O. Presidential cabinets,electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In: MORGENSTERN,Scott; NACIF, Benito (orgs). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. *A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil*. Dados, 2001, vol.44, no.2.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). *A Democracia e os três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ-FAPERJ, 2002, pp. 91-139.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. *O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.46, n.4, 2003, pp.661-698.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, pp. 23-84.

ANDRADE, Regis de Castro (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998a, pp.15-40.

ANDRADE, Regis de Castro. Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. de C (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998b, pp.15-40.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 17ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, 2001.

BRAGA, Sérgio; França, Andressa. Produção legal e relação entre Executivo e legislativo no Paraná (1999 – 2002). In: PERISSINOTTO, Renato (org et AL.) *Quem Governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a rank ordering of electoral formulas*. Electoral Studies, vol.14, 1995, pp. 417-439.

CERVI, Emerson U. ; CODADO, Adriano Nervo. Institucionalização Partidária: uma discussão empírica a partir do caso do PFL do Paraná. In: Codato, Adriano Nervo; Santos, Fernando José. (Org.). *Partidos e Eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. 1 ed. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral, 2006, v. 1, p. 245-273

CERVI, Emerson U. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembleia legislativa do estado do Paraná. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 17, p. 1-1, 2009.

COSTA, Valeriano M. F.; OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. A Fraqueza da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo:Edusp, 1998, pp.117-148.

COSTA, Luiz D. As avenidas do poder: a trajetória política dos deputados estaduais paranaenses. In: PERISSINOTTO, Renato (org et AL.) *Quem Governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

COUTO, Cláudio G. Negociação, Decisão e Governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998, pp.41-72.

COUTO, Cláudio G. *O Averso do Averso: Conjuntura e Estrutura na Recente Agenda Política Brasileira*. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 15, n.4, 2001, pp.32-44.

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1997.

DOMINGUES, Mauro P. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, pp. 23-84.

FIGUEIREDO, Argelina. Prefácio ao Poder Legislativo nos Estados. In: SANTOS, F.(Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro:FGV, 2001a, pp.09-12.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, F. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, v. 29, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, F. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?. *Novos Estudos Cebrap*, nº 47,1997. pp. 127-154.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001 [1ed., 1999].

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45,n. 2, 2002, pp. 303-344.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. “Poder de Agenda na democracia brasileira: desempenho de governo no presidencialismo pluripartidário. In: Reforma Política: lições de história recente (Org. Gláucio Ari Dillon Soares e Lúcio R. Renno, 2006. Ed.FGV, Rio de Janeiro.

FRANÇA, Andressa S.T. *A Assembléia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª Legislatura (1999-2002)*. 194 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006. Disponível em: <URL<http://HDL.handle.net/1884/6665>>. Acesso em 06/07/2008

FUKS, Mario (Coord.). *A Assembléia Legislativa do Paraná: comportamento parlamentar e processo decisório na 14ª Legislatura (1999-2003)*. Projeto de Pesquisa – CNPQ. Curitiba: UFPR, 2003.

FUKS, Mario; IZOLLAN, Emmi. Processo decisório e ampliação do conflito na ALEP: o caso da Copel. In: PERISSINOTTO, Renato (org et AL.) *Quem Governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

GROHMANN, L. Gustavo M. O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp.113-161.

INÁCIO, Magna. Oposições e obstrução parlamentar no Brasil pós-redemocratização. In: VIII CONGRESO ESPAÑOL DE CIENCIA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION, 2007, Valencia - Espanha. III CONGRESO ESPAÑOL DE CIENCIA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION, 2007

INÁCIO, Magna . Mudança Procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados. In: Rennó, Lúcio; Inácio, Magna. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LAMOUNIER, Bolívar. "Brazil: Toward Parliamentarism.", in J. J. Linz e A. Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo, Brasiliense, 1986.

LIMONGI, Fernando. *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura americana recente*. BIB, Rio de Janeiro, n. 37, 1º semestre 1994, pp. 3-38.

MAINWARING, Scott. (1993), *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*. Comparative Political Studies, vol. 26, nº 2.

MAINWARING, Scott. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. (Eds.) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press: 1995.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. United States of America: Cambridge University Press, 1999.

MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em Novas Democracias. O Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MORAES, Filomeno. A Dinâmica Legislativa da Assembléia do Estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 189-218.

NICOLAU, Jairo. *Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 4, 2000, pp. 709-735.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.44, 1998, pp. 27-54.

PALERMO, Vicente. *Como se Governa o Brasil? O Debate Sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, 2000, pp. 521-557.

PARANÁ. *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná*. Resolução nº 159/90. Curitiba, 28 de dezembro de 1990.

PARANÁ. *Constituição do Estado do Paraná*. Curitiba, 24 de abril de 2000.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e Assembléias no Brasil no pós-1989. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 247-287.

PEREIRA, C. ; MUELLER, Bernardo . *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n.2, 2002, pp.265-301.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, n.4, 2003, pp. 735 a 771.

PERISSINOTTO, Renato (org et AL.) *Quem Governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

PERISSINOTTO, Renato; COSTA, Luiz D. O perfil dos parlamentares paranaenses: gênero, religião e classe (1995 -2002). In: PERISSINOTTO, Renato (org et AL.) *Quem Governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

PERISSINOTTO, Renato; BRAUNERT, Mariana B. A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995-2002). In: PERISSINOTTO, Renato (org et AL.) *Quem Governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2007

RICCI, Paolo. *O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?* Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46,n. 4, 2003, pp.699-734.

RICCI, Paolo. *Conexão eleitoral e estratégias legislativas: hipóteses e evidências para o caso brasileiro*. In: II Congresso Da Associação Brasileira De Ciência Política, 2002, Niterói. Anais do II Encontro da ABCP. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: [<www.cienciapolitica.org.br/encontro/instpol4.2.doc>](http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/instpol4.2.doc). Acesso em 14 de agosto de 2009.

RODRIGUES, Leôncio M. *Partidos, Ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo, EDUSP, 2002.

SANTOS, Fabiano. *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.40, n.3, 1997a, pp.465-492.

SANTOS, Fabiano. *"Dinâmica Congressual e Regulação Econômica: O Caso da Lei Portuária"*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 13, nº 34,1997b pp.133-146.

SANTOS, Fabiano. *Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.42, n.1, Rio de Janeiro, 1999, pp.111-138.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001a.

SANTOS, Fabiano. A Dinâmica legislativa no Estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados:diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001b, pp. 163-188.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, F. G. M. . Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: Gláucio Ary Dillon Soares ; Lucio R. Rennó. (Org.). *Reforma política : lições da história recente*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2006, v. 1, p. 281-295.

SANTOS, F. & VILAROUCA, M. (2004), "*Relatório do primeiro ano do governo Lula*". Disponível no site: http://necon.iuperj.br/arquivos/home/relatorio_primeiro_ano_lula.pdf.pdf. Acesso em 08/10/2008.

SCHATTSCHEIDER, E. *The semi-sovereign people: a realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TOMIO, Fabrício R. de Limas. *Instituições Políticas, Relações Executivo/Legislativo e Processo Decisório Estadual: iniciativas e decisões legislativas no Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: 2005. [Digit].

TOMIO, F. R. L; RICCI, P. *The electoral connection in the context of Brazilian state legislative assemblies: myth or reality?*. In: LASA2009 - Latin American Studies Association, 2009, Rio de Janeiro - RJ. LASA2009, 2009.

TSEBELIS, George. *Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 34, vol. 12, Jun/1997, pp. 89-117.

BANCO DE DADOS

Banco de Dados do Núcleo de pesquisa em *Democracia e Instituições Políticas* da Universidade Federal do Paraná, UFPR/CNPq. Disponível em: <http://www.cis.org.br>.

OUTRAS FONTES/ INTERNET

Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.parana.pr.gov.br>.

Assembléia Legislativa do Paraná. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br>.

Tribunal superior eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.gov.br>.

Tribunal Regional Eleitoral. Disponível em : <http://www.tre-pr.gov.br>.

ANEXO 1 – ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO PARANÁ QUE DEFINEM AS PRERROGATIVAS LEGISLATIVAS DO CHEFE DO EXECUTIVO

Art. 66: Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - a criação de cargos, função ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais para a reserva;

III - organização da Defensoria Pública do Estado e das Polícias Civil e Militar;

IV - criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.

Art.87: Compete privativamente ao governador:

I - representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;

II - nomear e exonerar os Secretários de Estado;

III - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

V - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;

VII - vetar projeto de lei, total ou parcialmente;

VIII - solicitar a intervenção federal no Estado, nos termos da Constituição Federal;

IX - decretar e fazer executar a intervenção estadual nos Municípios, na forma desta Constituição;

X - remeter mensagem e plano de governo à Assembléia Legislativa, por ocasião da abertura da sessão Legislativa, expondo a situação do Estado;

XI - prestar contas, anualmente, à Assembléia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, relativamente ao ano anterior;

XII - prestar informações solicitadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, nos casos e prazos fixados em lei;

XIII - nomear agentes públicos, nos termos estabelecidos nesta Constituição;

XIV - enviar à Assembléia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XV - indicar dois sétimos dos conselheiros do Tribunal de Contas;

XVI - indicar um terço dos conselheiros e controladores do Tribunal de Contas;(*) ADIN 979-6/STF

XVII - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na forma da lei e com as restrições previstas nesta Constituição;

XVIII - celebrar ou autorizar convênios ou acordos com entidades públicas ou particulares, na forma desta Constituição;

XIX - realizar as operações de crédito previamente autorizadas pela Assembléia;

XX - mediante autorização da Assembléia Legislativa, subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresas pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado.

Art. 133. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias anuais;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração pública estadual direta e indireta, abrangendo os programas de manutenção e expansão das ações de governo.

§ 2º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 3º. A lei de diretrizes orçamentárias, de caráter anual, compreenderá:

I - as metas e prioridades da Administração pública estadual direta e indireta;

II - as projeções das receitas e despesas para o exercício financeiro subsequente;

III - os critérios para a distribuição setorial e regional dos recursos para os órgãos dos poderes do Estado;

IV - as diretrizes relativas à política de pessoal do Estado;

V - as orientações para a elaboração da lei orçamentária anual;

VI - os ajustamentos do plano plurianual decorrentes de uma reavaliação da realidade econômica e social do Estado;

VII - as disposições sobre as alterações na legislação tributária;

VIII - as políticas de aplicação dos agentes financeiros oficiais de fomento, apresentando o plano de prioridades das aplicações financeiras e destacando os projetos de maior relevância;

IX - os demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia pela Administração pública estadual.

§ 4º. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário publicarão, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, relatórios resumidos da execução orçamentária.

§ 5º. Os planos de programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual apreciado pela Assembléia Legislativa.

§ 6º. A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal, fixando as despesas referentes aos poderes estaduais, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, estimando as receitas do Estado, efetivas e potenciais aqui incluídas as renúncias fiscais a qualquer título;

II - o orçamento próprio da Administração indireta, compreendendo as receitas próprias e as receitas de transferências do Estado e suas aplicações relativas às autarquias e às fundações;

III - o orçamento de investimento das empresas públicas e daquelas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

§ 7º. Os orçamentos previstos no § 6º, I, II e III deste artigo, em que constarão, detalhada e individualizadamente, as obras previstas e seus respectivos custos, deverão ser elaborados em consonância com as políticas de desenvolvimento urbano, rural e regional integrantes de plano plurianual.

§ 8º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios da natureza financeira, tributária e creditícia, pela Administração pública estadual, detalhados de forma regionalizada e identificando os objetivos de tais concessões.

§ 9º. A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 10. Ao Poder Legislativo é assegurada autonomia financeira e administrativa e a sua proposta orçamentária será elaborada dentro do limite percentual das receitas correspondentes aos demais Poderes, a ser fixada na lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 11. Os recursos, a que se referem o art. 136, serão repassados, com base na receita, em duodécimos e ser-lhe-á entregue até o dia 20 de cada mês, corrigidas as parcelas na mesma proporção do excesso de arrecadação.

ANEXO 2: ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO PARANÁ QUE DEFINEM AS PRERROGATIVAS E OS IMPEDIMENTOS LEGISLATIVOS DO PODER LEGISLATIVO

Art. 53. Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, a qual não é exigida, no entanto, para o especificado no art. 54, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente:

- I - plano plurianual e orçamentos anuais;
- II - diretrizes orçamentárias;
- III - tributos, arrecadação e distribuição de rendas;
- IV - dívida pública, abertura e operações de crédito;
- V - planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- VI - normas suplementares de direito urbanístico, bem como de planejamento e execução de políticas urbanas;
- VII - fixação e modificação dos efetivos da Polícia Militar;
- VIII - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional e fixação de remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- IX - servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares estaduais para a inatividade;
- X - criação, estruturação e definição de atribuições das Secretarias de Estado;
- XI - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas, da Polícia Militar, da Polícia Civil e demais órgãos da administração pública;
- XII - organização e divisão judiciárias;
- XIII - bens do domínio público;
- XIV - aquisição onerosa e alienação de bens imóveis do Estado;
- XV - transferência temporária da sede do Governo Estadual;

XVI - matéria decorrente da competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal;

XVII - matéria da legislação concorrente de que trata o art. 24 da Constituição Federal;

XVII - matéria da legislação concorrente de que trata a Constituição Federal.

Art. 54. Compete, privativamente, à Assembléia Legislativa:

I - eleger a Mesa e constituir as Comissões;

II - elaborar o Regimento Interno;

III - dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia;

IV - dispor sobre a criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e da administração indireta sob sua vinculação e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

V - aprovar créditos suplementares à sua Secretaria, nos termos desta Constituição;

VI - conceder licença para processar deputado;

VII - fixar, em cada legislatura, para ter vigência na subsequente, a remuneração dos Deputados, que será reajustada nos mesmos índices concedidos aos servidores públicos e não poderá exceder a dois terços do que perceberem, a qualquer título, os Deputados Federais; VII - fixar o subsídio dos Deputados Estaduais, observado o que dispõe os artigos 27 §2º, 39 §4º, 57 §7º, 150, II, 153, III, 153, §2º, I, da Constituição Federal;

VIII - fixar, para cada exercício financeiro, a remuneração do Governador e do Vice-Governador do Estado;

VIII - fixar os subsídios do Governador e do Vice-Governador do Estado e dos Secretários de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal;

IX - dar posse ao Governador e ao Vice-Governador;

- X - conhecer da renúncia do Governador e do Vice- governador;
- XI - conceder licença, bem como autorizar o Governador e o Vice- Governador a se ausentarem do País, por qualquer tempo, e do Estado, quando a ausência exceder a quinze dias;
- XII - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador, nos crimes de responsabilidade, e os Secretários de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
- XIII - processar e julgar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador- Geral do Estado e o Defensor-Geral da Defensoria Pública nos crimes de responsabilidade;
- XIV - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração de ofício, do Procurador-Geral de Justiça, antes do término de seu mandato, na forma da lei complementar respectiva;
- XV - destituir do cargo o Governador e o Vice-Governador, após condenação irrecorrível por crime comum cometido dolosamente, ou de responsabilidade;
- XVI - proceder à tomada de contas do Governador do Estado, quando não apresentadas dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- XVII - julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Governador do Estado e apreciar os relatórios, sobre a execução dos planos de governo;
- XVIII - escolher cinco dos sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado;
- XVIII - escolher dois terços dos conselheiros e controladores do Tribunal de Contas do Estado;
- XIX - apreciar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas;
- XX - aprovar, previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha:
- a) de conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, indicados pelo Governador;
 - b) de conselheiros e Controladores do Tribunal de Contas do Estado, indicados pelo Governador.
 - c) de interventor em Município;
 - d) dos titulares de cargos, que a lei determinar;
- XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa

autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração;

XXI - apreciar a legalidade dos convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado;

XXII - autorizar plebiscito e referendo, na forma da lei;

XXIII - aprovar convênios intermunicipais para a modificação de limites;

XXIV - solicitar intervenção federal;

XXV - aprovar ou suspender intervenção em Município;

XXVI - suspender, no todo ou em parte, a execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucional por decisão irrecorrível do Tribunal competente;

XXVII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

XXVII - sustar os atos normativos do Poder Executivo e do Poder Judiciário que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

XXVIII - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XXIX - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantias do Estado em operações de crédito;

XXX - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes;

XXXI - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas, com área superior a cem hectares, ressalvado o disposto no art. 49, XVII, da Constituição Federal;

XXXII - mudar temporariamente sua sede;

XXXIII - manifestar-se, mediante resolução aprovada pela maioria de seus membros, perante o Congresso Nacional, na hipótese de incorporação, subdivisão ou desmembramento de área do território do Estado, nos termos do art. 48, VI, da Constituição Federal;

XXXIV - convocar, por si ou qualquer de suas comissões, Secretários de Estado, para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, podendo os mesmos serem responsabilizados, na forma da lei, em caso de recusa ou de informações falsas;

XXXIV – convocar, por si ou qualquer de suas comissões, Secretários de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados ao Governo do Estado para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

(Redação dada pela Em Constitucional de Revisão 02 à CF)

XXXV - autorizar operações de natureza financeira externa ou interna;

XXXVI - sustar as despesas não autorizadas na forma do art. 76 desta Constituição.

Art. 134. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembléia Legislativa.

§ 1º. Caberá às comissões técnicas competentes da Assembléia Legislativa:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

§ 2º. As emendas serão apresentadas à comissão competente, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas em plenário, na forma regimental.

§ 3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual e aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para os municípios;

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões;

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º. O Governador do Estado poderá enviar mensagem à Assembléia Legislativa para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não tiver sido iniciada a votação, em plenário, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º. Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariem o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 7º. Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 8º. Sempre que solicitado pela Assembléia Legislativa, o Tribunal de Contas emitirá, no prazo por ela consignado, parecer prévio sobre a proposta orçamentária.

Art. 135. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, exceto as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
- IV - a vinculação de receita de impostos à órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim como o disposto no § 4º do art. 167, todos da Constituição Federal;
- V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos do orçamento fiscal, para suprir necessidades ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

X - a subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

§ 1º. Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos 4 (quatro) meses do exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 2º. A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

ANEXO 3: DADOS DOS PARLAMENTARES DA 14ª LEGISLATURA DA ALEP

Nº	Nome	Titular ou Suplente	Nº de mandatos (*)	Partido pelo qual se elegeu	Partido no fim do mandato	Nº de votos	Votação	Colocação	Assiduidade (%)	Eleições 1998	Eleições 2002
1	Ademar Traiano	Titular	4*	PTB	PSDB	29.881	0,73%	36º	92,2	Reeleito	Reeleito
2	Ademir Bier	Titular	1	PMDB	PMDB	23.889	0,57%	44º	91,1	Eleito	Não Reeleito
3	Albanor Gomes	Suplente	2	PSDB	PSDB					Suplente	Não Concorreu
4	Alborgehetti	Titular	4	PFL	PTB	49.405	1,20%	10º	75,5	Reeleito	Não Reeleito
5	Algaci Túlio	Titular	3	PTB	PSDB	37.682	0,92%	20º	98,9	Reeleito	Não Reeleito
6	Ângelo Vanhoni	Titular	3*	PT	PT	44.670	1,09%	13º	78,9	Reeleito	Reeleito
7	Anibal Khury	Titular		PFL	PFL	108.573	2,64%	1º		Reeleito	Não Concorreu
8	Antonio Annibeli	Titular	5	PMDB	PMDB	20.867	0,51%	47º	72,2	Reeleito	Não Reeleito
9	Antonio Belinati	Titular	1	PSB	PSL	87.437	2,13%	2º	76,7	Eleito	Não Reeleito
10	Augustinho Zucchi	Titular	3*	PPB	PDT	40.619	0,99%	17º	97,8	Reeleito	Reeleito
11	Antonio Baratter	Suplente	1	PSDB	PSDB	14.841			78,6	Suplente	Não Concorreu
12	Basílio Zanusso	Titular	6	PFL	PFL	34.978	0,85%	27º	81,1	Reeleito	Não Reeleito
13	Beto Richa	Titular	2	PTB	PSDB	44.838	1,09%	12º		Reeleito	Não Concorreu
14	Braz Palma	Titular	1	PPB	PFL	22.690	0,55%	45º	78,9	Eleito	Desistiu
15	Caíto Quintana	Titular	6*	PMDB	PMDB	25.179	0,61%	41º	81,1	Reeleito	Reeleito
16	Carlos Simões	Titular	4*	PTB	PTB	54.057	1,31%	7º	56,7	Reeleito	Reeleito
17	Cesar Seleme	Titular	2	PPB	PPB	29.155	0,71%	37º	76,7	Reeleito	Não Reeleito
18	Cezar Silvestri	Titular	3	PTB	PPS	36.363	0,88%	23º	75,5	Reeleito	Não Reeleito
19	Chico Noroeste	Titular	2*	PSC	PFL	36.961	0,90%	22º	47,8	Eleito	Reeleito
20	Cleiton Kiese	Titular	4*	PFL	PFL	47.787	1,16%	11º	60	Reeleito	Reeleito
21	Custódio da Silva	Suplente	1	PFL	PTB				65,5	Suplente	Não Reeleito
22	Dulílio Genari	Titular	4*	PPB	PPB	34.213	0,83%	29º	76,7	Reeleito	Reeleito

23	Durval Amaral	Titular	4*	PFL	PFL	50.606	1,23%	9°	95,5	Reeleito	Reeleito
24	Edgar Bueno	Titular	2	PDT	PDT	24.234	0,59%	43°		Reeleito	Não Concorreu
25	Edno Guimarães	Titular	2	PFL	PSDB	38.418	0,93%	19°	65,5	Reeleito	Não Reeleito
26	Edson Paczyk	Titular	2*	PSDB	PL	32.276	0,78%	30°	100	Eleito	Reeleito
27	Edson Strapasson	Titular	2*	PMDB	PMDB	31.537	0,77%	32°	87,8	Eleito	Reeleito
28	Elí Guellere	Suplente		PDT	PDT				80	Suplente	Reeleito
29	Élio Rusch	Titular	4*	PFL	PFL	35.138	0,85%	26°	90	Reeleito	Reeleito
30	Fernando Guimarães	Suplente	1	PSC	PSC					Suplente	Reeleito
31	Fernando Ribas Carli	Titular	3*	PPB	PPB	36.248	0,88%	24°	72,2	Eleito	Reeleito
32	Geraldo Cartário	Titular	5*	PFL	PSL	31.935	0,78%	3°	64,4	Reeleito	Reeleito
33	Hermas Brandão	Titular	6*	PTB	PSDB	54.394	1,32%	6°	90	Reeleito	Reeleito
34	Hermes Fonseca	Titular	2*	PT	PT	15.831	0,38%	53°	80	Eleito	Reeleito
35	Hidezaku Takayama	Titular	2	PFL	PTB	37.189	0,90%	21°	74,4	Reeleito	Não Concorreu
36	Irineu Colombo	Titular	2	PT	PT	16.710	0,41%	50°	76,7	Reeleito	Não Concorreu
37	José Maria Ferreira	Titular	3°	PSDB	PDT	25.193	0,61%	40°	82,2	Reeleito	Reeleito
38	Luciana Rafagnin	Suplente	2*	PT	PT	15.624			96,4	Suplente	Reeleita
39	Luiz Accorsi	Titular	3*	PTB	PTB	29.973	0,73%	35°	68,9	Reeleito	Reeleito
40	Luiz Carlos Martins	Suplente	4*	PSL	PSL	29.867			55,5	Suplente	Reeleito
41	Luiz C. Zuk	Titular	3	PDT	PDT	18.042	0,44%	50°	92,2	Reeleito	Reeleito
42	Luiz Fernandes (Litro)	Titular	1	PSDB	PSDB	19.159	0,47%	48°	65,5	Eleito	Não Reeleito
43	Marcos Isfer	Titular	3*	PFL	PPS	58.299	1,42%	4°	91,1	Eleito	Reeleito
44	Miltinho Pupio	Titular	3*	PTB	PPB	30.996	0,75%	33°	61,1	Reeleito	Reeleito
45	Moysés Leônidas	Titular	1	PDT	PPB	14.363	0,35%	54°	80	Eleito	Não Reeleito
46	Neivo Berardin	Titular	5*	PPB	PDT	26.983	0,66%	38°	90	Reeleito	Reeleito
47	Nelson Garcia	Titular	4*	PFL	PFL	53.285	1,30%	8°	67,8	Reeleito	Reeleito
48	Nelson Justus	Titular	4*	PTB	PFL	44.557	1,08%	15°	33,3	Reeleito	Reeleito
49	Nelson Tureck	Suplente	3*	PFL	PSDB	27.806			76,7	Suplente	Reeleito
50	Nereu Moura	Titular	3*	PMDB	PMDB	34.427	0,84%	28°	97,8	Reeleito	Reeleito

51	Orlando Pessuti	Titular	5	PMDB	PMDB	30.301	0,74%	0	93,3	Reeleito	Não Concorreu
52	Péricles Mello	Titular	2	PT	PT	25.094	0,61%	42°		Reeleito	Não Concorreu
53	Plauto Miró	Titular	3*	PFL	PFL	56.372	1,37%	5°	67,8	Reeleito	Reeleito
54	Renato Gáúcho	Titular	2*	PSDB	PDT	35.908	0,87%	25°	76,7	Eleito	Reeleito
55	Ricardo Chab	Titular	2	PTB	PMDB	38.427	0,93%	19°	62,2	Reeleito	Não Reeleito
56	Ricardo Maia	Titular	1	PSB	PSDB	18.758	0,46%	49°	65,5	Eleito	Não Reeleito
57	Serafina Carrilho	Titular	1	PSDB	PL	15.952	0,39%	52°	72,2	Eleita	Não Reeleita
58	Sérgio Spada	Titular	3	PSDB	PSDB	25.864	0,63%	39°	64,4	Reeleito	Não Reeleito
59	Tiago Amorin	Titular	1	PPB	PTB	43.347	1,05%	16°	53,3	Eleito	Não Concorreu
60	Tony Garcia	Titular	1	PPB	PPB	44.658	1,09%	14°	87,8	Eleito	Não Concorreu
61	Valdir Rossoni	Titular	4*	PTB	PTB	60.936	1,48%	3°	71,1	Reeleito	Reeleito
62	Waldir Pugliesi	Titular	2	PMDB	PMDB	22.172	0,54%	46°	100	Reeleito	Não Reeleito

ANEXO 4: VOTAÇÃO NOMINAL DA APRECIACÃO DA LEI DE INICIATIVA POPULAR CONTRA A VENDA DA COPEL

DEPUTADO	PARTIDO	POSIÇÃO DO PARTIDO EM RELAÇÃO AO GOVERNADOR NÀ ÉPOCA DA APRECIACÃO	SIM	NÃO
Ademar Traiano	PTB	Governo		x
Ademir Bier	PMDB	Oposição	x	
Algaci Túlio *	PTB	Governo	x	
Angelo Vanhoni	PT	Oposição	x	
Antonio Anibeli	PMDB	Oposição	x	
Antonio C. Belinati	PSL	Governo		x
Augustinho Zucchi *	PSDB	Governo	x	
Basílio Zanusso	PFL	Governo		x
Caíto Quintana	PMDB	Oposição	x	
Carlos Simões	PTB	Governo		x
César Seleme	PTB	Governo		x
César Silvestre *	PPS	Governo	x	
Chico Noroeste *	PFL	Governo	x	
Cleiton Kielese	PFL	Governo		x
Divanir Braz Palmas	PST	Governo		x
Duílio Genari	PPB	Governo		x
Durval Amaral	PFL	Governo		x
Edno Guimarães	PSL	Governo		x
Edson Praczyz *	PL	Governo	x	
Edson Strapasson	PMDB	Oposição	x	
Eli Guellere	PDT	Oposição	x	
Elio Rusch	PFL	Governo		x
Fernando Ribas Carli	PPB	Governo		x
Geraldo Cartário	PSL	Governo		x
Hermas Brandão	PTB	Governo	Presidente	Presidente
Hidezaku Takaiama	PSB	Governo		x
Irineu Colombo	PT	Oposição	x	
José M. Ferreira	PSDB	Governo	x	
Luciana Rafagnin	PT	Oposição	x	

Luiz Acorsi	PTB	Governo		x
Luiz C.Albargueti	PTB	Governo		x
Luiz C. Martins	PSL	Governo		x
Luiz C.Zuk	PDT	Oposição	x	
Luiz C. Litro	PSDB	Governo		x
Marcos V. Isfer *	PPS	Governo	x	
Miltinho Puppio	PSC	Governo		x
Moyses Leônidas	PSB	Governo		x
Neivo Beraldin	PSDB	Governo	x	
Nelson Garcia	PFL	Governo		x
Nelson Justus	PTB	Governo		x
Nelson Tureck	PSL	Governo		x
Nereu Moura	PMDB	Oposição	x	
Orlando Pessutti	PMDB	Oposição	x	
Plauto Miró	PFL	Governo		x
Renato Gaúcho *	PSDB	Governo	x	
Ricardo Chab	PTB	Governo		x
Ricardo Maia	PSB	Governo		x
Serafina Carrilho *	PL	Governo	x	
Sérgio Spada	PSDB	Governo	x	
Tiago Amorim *	PTB	Governo	x	
Tony Garcia *	PPB	Governo	x	
Valdir Rossoni	PTB	Governo		x
Waldir Pugliese	PMDB	Oposição	x	
TOTAL			26	27

(*) Obs: Parlamentares que formaram o “bloco independente” à época da apreciação do Projeto de lei de iniciativa popular.

FONTE: Oliveira (2002)

APÊNDICE: MODELO DO QUESTIONÁRIO APLICADO AOS ESTUDOS DE CASO

PARTE 1: INFORMAÇÕES GERAIS

1) Título:

2) Período:

3) Breve Histórico:

4) RESULTADO LEGISLATIVO:

APROVADO	()
REJEITADO	()
ARQUIVADO	()

5) HOUVE CONFLITO ENTRE SITUAÇÃO/ GOVERNO?

SIM	()
NÃO	()
NÃO MANIFESTADO/ OBSERVÁVEL	()

6) RESULTADO FINAL (PROJETO FOI OU NÃO EXECUTADO)

SIM	()
NÃO	()
NÃO MANIFESTADO/OBSERVÁVEL	()

PARTE 2: MAPEANDO O PROCESSO

7) DEMANDA INICIAL PARTIU DE:

A) EXECUTIVO	()
B) DEPUTADO DE SITUAÇÃO	()
C) DEPUTADO DE OPOSIÇÃO	()
D) PODER JUDICIÁRIO	()
E) SOCIEDADE CIVIL	()

8) ATOR QUE PROTOCOLOU PROJETO DE LEI NA ALEP:

A) EXECUTIVO	()
B) DEPUTADO SITUAÇÃO:	()
C) DEPUTADO OPOSIÇÃO:	()

D) PODER JUDICIÁRIO: ()

9) CHEFE DO EXECUTIVO APOIAVA PROJETO?

SIM ()

NÃO ()

NÃO MANIFESTADO/OBSERVÁVEL ()

10) EM CASO DE PROJETO DE LEI ORIUNDO DE DEMANDA DA SOCIEDADE CIVIL, É POSSÍVEL AFIRMAR QUE PROJETO DE LEI ATENDIA AS PRINCIPAIS REIVINDICAÇÕES DO GRUPO?

SIM ()

NÃO ()

NÃO MANIFESTADO/OBSERVÁVEL/NÃO SE APLICA ()

11) PROJETO TEVE APOIO DE SECRETÁRIOS DO ESTADO, PRESIDENTES DE AUTARQUIA, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA CONTROLADAS PELO GOVERNO OU EMPRESAS PÚBLICAS?

SIM ()

NÃO ()

NÃO MANIFESTADO/OBSERVÁVEL ()

12) HOUVE PRESSÃO POPULAR E/OU LOBBY(GRUPOS, MOVIMENTOS, ASSOCIAÇÕES, SINDICATOS...) EM RELAÇÃO A APROVAÇÃO/REJEIÇÃO DE PROJETO DE LEI?

SIM ()

NÃO ()

NÃO MANIFESTADO/OBSERVÁVEL ()

13) SE SIM, EM QUAL FASE DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO A PRESSÃO SE TORNOU MAIS PÚBLICA/ VISÍVEL?

APRESENTAÇÃO DE PROJETO ()

NAS DISCUSSÕES, AUDIÊNCIAS ()

VOTAÇÕES ()

14) NO GERAL, QUAL O POSICIONAMENTO DA MAIOR PARTE DA BANCADA SITUACIONISTA EM RELAÇÃO AO PROJETO DE LEI?

FAVORÁVEL /COM MODIFICAÇÕES ()

FAVORÁVEL/ SEM MODIFICAÇÕES ()

DESFAVORÁVEL/ INDEPENDENTE MODIFICAÇÕES ()

NÃO MANIFESTADO/OBSERVÁVEL ()

15) NO GERAL, QUAL O POSICIONAMENTO DA MAIOR PARTE DA BANCADA OPOSICIONISTA EM RELAÇÃO AO PROJETO DE LEI?

FAVORÁVEL /COM MODIFICAÇÕES	()
FAVORÁVEL/ SEM MODIFICAÇÕES	()
DESFAVORÁVEL/ COM MODIFICAÇÕES	()
DESFAVORÁVEL/ INDEPENDENTE MODIFICAÇÕES	()
NÃO MANIFESTADO/OBSERVÁVEL	()

16) PROJETO TEVE PARECER DESFAVORÁVEL EM COMISSÃO PERMANENTE?

SIM	()
NÃO	()

17) EM CASO DE RESPOSTA AFIRMATIVA A QUESTÃO 16, O PARTIDO DO RELATOR PERTENCIA:

COALIZÃO	()
OPOSIÇÃO	()
NÃO OBSERVÁVEL/MANIFESTADO	()

18) EM CASO DE RESPOSTA AFIRMATIVA A QUESTÃO 16, O PARTIDO DE PRESIDENTE DA COMISSÃO PERTENCIA:

COALIZÃO	()
OPOSIÇÃO	()
NÃO OBSERVÁVEL/MANIFESTADO	()

19) POSIÇÃO DO PRESIDENTE DA MESA DIRETORA EM RELAÇÃO AO PROJETO DE LEI:

FAVORÁVEL/COM MODIFICAÇÃO	()
FAVORÁVEL/SEM MODIFICAÇÃO	()
DESFAVORÁVEL/COM MODIFICAÇÃO	()
DESFAVORÁVEL/INDEPENDENTE MODIFICAÇÃO	()
NÃO OBSERVÁVEL/MANIFESTADO	()

20) ALINHAMENTO DO PARTIDO DO PRESIDENTE DA MESA:

COALIZÃO	()
OPOSIÇÃO	()

21) OCORREU VOTAÇÃO?

SIM ()

NÃO ()

22) FORAM USADOS DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS ENDÓGENOS PARA ACELERAR, RETARDAR OU IMPEDIR A APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI?

SIM ()

Quais?

NÃO ()

23) QUEM FEZ SOLICITAÇÃO ?

DEPUTADO GOVERNISTA ()

DEPUTADO DE OPOSIÇÃO ()

24) FORAM USADOS DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS EXÓGENOS, POR INICIATIVA DE PARLAMENTAR, PARA ACELERAR, RETARDAR OU IMPEDIR APRECIÇÃO DE PROJETO DE LEI?

SIM ()

Quais:

NÃO ()

25) FORAM USADOS DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS EXÓGENOS POR INICIATIVA DO EXECUTIVO , PARA ACELERAR, RETARDAR OU IMPEDIR APRECIÇÃO/EXECUÇÃO DE PROJETO DE LEI?

SIM ()

Quais:

NÃO ()

26) EXECUTIVO EMENDOU, RETIROU OU REAPRESENTOU PROJETO DE LEI COM MODIFICAÇÕES NO TEXTO?

SIM ()

NÃO ()

27) FORAM USADOS MECANISMOS POLÍTICOS PARA AMPLIAR/ EXTERNALIZAR/ REDUZIR O CONFLITO PELO EXECUTIVO?

SIM ()

Quais?

NÃO ()

28) FORAM USADOS MECANISMOS POLÍTICOS PARA AMPLIAR / EXTERNALIZAR/ REDUZIR O CONFLITO PELA COALIZÃO?

SIM ()

Quais?

NÃO ()

29) FORAM USADOS MECANISMOS POLÍTICOS PARA AMPLIAR/EXTERNALIZAR/ REDUZIR O CONFLITO PELA OPOSIÇÃO?

SIM ()

QUAIS?

NÃO ()

30) EM CASO DE APRECIACÃO PELA ALEP, HOUVE VETO DO EXECUTIVO?

SIM/TOTAL ()

SIM/PARCIAL ()

NÃO ()

31) EM CASO DE VETO, NA APRECIACÃO PELA ALEP ELE FOI:

() MANTIDO () REJEITADO

PARTE 3: MAPEANDO OS ATORES

32) OS ATORES DE MAIOR DESTAQUE NA DEFESA DE APROVAÇÃO/ SEM MODIFICAÇÕES NO PROJETO DE LEI FORAM MEMBROS:

EXECUTIVO ()

PARLAMENTARES SITUACIONISTAS ()

PARLAMENTARES DE OPOSIÇÃO ()

MEMBROS DA SOCIEDADE CIVIL ()

33) EM RELAÇÃO AOS PARLAMENTARES, NOMINALMENTE, QUEM SÃO ESSES ATORES E QUAIS CARGOS OCUPAVAM NO PERÍODO DE MAIOR CONFLITO?

Nome:

Partido:

Situação () Oposição ()

Ocupava cargo na Mesa Diretora da ALEP no período? Não () Sim ()

Líder de Partido: Não () Sim ()

Líder de Bancada: Não () Sim ()

34) OS ATORES DE MAIOR DESTAQUE NA DEFESA DE APROVAÇÃO/ COM MODIFICAÇÕES NO PROJETO DE LEI FORAM MEMBROS:

EXECUTIVO	()
DEPUTADOS GOVERNISTAS	()
DEPUTADOS DE OPOSIÇÃO	()
POSIÇÃO NÃO MANIFESTADA/OBSERVÁVEL	()

35) EM RELAÇÃO AOS PARLAMENTARES, NOMINALMENTE, QUEM SÃO ESSES ATORES E QUAIS PAPÉIS TIVERAM?

Nome:

Partido:

Situação () Oposição ()

Ocupava cargo na Mesa Diretora da ALEP no período? Não () Sim ()

Líder de Partido: Não () Sim ()

Líder de Bancada: Não () Sim ()

36) QUAIS ATORES MAIS SE DESTACARAM NA DEFESA DE REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI, INDEPENDENTE DE MODIFICAÇÕES AO TEXTO?

EXECUTIVO	()
DEPUTADOS GOVERNISTAS	()
DEPUTADOS DE OPOSIÇÃO	()
SOCIEDADE CIVIL	()

37) EM RELAÇÃO AOS PARLAMENTARES, NOMINALMENTE, QUEM SÃO ESSES ATORES E QUAIS PAPÉIS TIVERAM?

Nome:

Partido:

Situação () Oposição ()

Ocupava cargo na Mesa Diretora da ALEP no período? Não () Sim ()

Líder de Partido: Não () Sim ()

Líder de Bancada: Não () Sim ()

38) PODEMOS AFIRMAR, COM BASE NA LEITURA DO ESTUDO DE CASO QUE, NO GERAL, PARLAMENTARES DE UM MESMO PARTIDO DEFENDERAM A MESMA POSIÇÃO EM RELAÇÃO AO PROJETO DE LEI?

SIM, SEM OBSERVÁVEL DIFERENCIAÇÃO DE COMPORTAMENTO PARLAMENTAR ENTRE OS DISTINTOS PARTIDOS; ()

SIM, COM OBSERVÁVEL DIFERENCIAÇÃO DE COMPORTAMENTO PARLAMENTAR ENTRE OS DISTINTOS PARTIDOS; ()

NÃO; SEM OBSERVÁVEL DIFERENCIAÇÃO DE COMPORTAMENTO PARLAMENTAR ENTRE OS DISTINTOS PARTIDOS; ()

NÃO, PORÉM COM OBSERVÁVEL DIFERENCIAÇÃO DE COMPORTAMENTO PARLAMENTAR ENTRE OS DISTINTOS PARTIDOS. ()

39) PODEMOS AFIRMAR, COM BASE NA LEITURA DO ESTUDO DE CASO, QUE HOUE, NO GERAL, UMA COESÃO MAIOR ENTRE PARLAMENTARES DE ALGUM DOS GRUPOS LISTADOS ABAIXO?

GOVERNISTAS ()

OPOSICIONISTAS ()

NÃO, PARLAMENTARES PARECEM AGIR INDIVIDUALMENTE SEM CONSIDERAR ALINHAMENTO DE SEUS PARTIDOS EM RELAÇÃO AO GOVERNADOR. ()

NÃO OBSERVÁVEL ()

41) QUAIS INTERESSES PREDOMINARAM NO DESFECHO DO CASO?

EXECUTIVO ()

DEPUTADOS GOVERNISTAS ()

DEPUTADOS OPOSICIONISTAS ()

SOCIEDADE CIVIL ()